



Revue d'histoire du XIXe siècle

Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle

20/21 | 2000
Varia

La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre

Florence Bourillon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rh19/212>

DOI : 10.4000/rh19.212

ISSN : 1777-5329

Éditeur

La Société de 1848

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2000

Pagination : 117-134

ISSN : 1265-1354

Référence électronique

Florence Bourillon, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 20/21 | 2000, mis en ligne le 06 décembre 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rh19/212> ; DOI : 10.4000/rh19.212

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre

Florence Bourillon

- 1 La loi sur les logements insalubres est la première loi appartenant au programme de la commission de prévoyance et d'assistance, votée par l'assemblée législative, le 13 avril 1850¹. Dans un article célèbre de la *Urbaine*, Jeanne Huguency la qualifie de « première loi française d'urbanisme »². Pour la première fois, en effet, le législateur se préoccupe d'une mesure générale en matière de restructuration urbaine alors que, précédemment, les textes concernaient des opérations particulières³. Pour autant, la loi permet-elle le remodelage de l'espace urbain et constitue-t-elle le moyen dont dispose l'administration pour transformer les villes ? Les travaux de Michel Lacave sur Montpellier et ceux de Michael Darin sur plusieurs villes de province, montrent que ce n'est pas tant la loi elle-même que l'extension qui en est faite par le décret du 26 mars 1852 « relatif aux rues de Paris » qui va devenir l'arme absolue des décideurs pour agir⁴. Notre propos n'est donc pas de revenir sur cette démonstration tout à fait convaincante. Il s'agit, pour nous, de comprendre ce qui dans la préparation de la loi, le déroulement des débats et la discussion autour des amendements peut expliquer son contenu, et le fait qu'elle ait été suivie de mesures d'une toute autre ampleur, qui se sont passées de l'accord parlementaire. Les insuffisances du texte législatif sont perçues, dès le lendemain du vote, par le comité consultatif d'hygiène publique. Les recommandations d'application envoyées aux préfets et les résultats de l'enquête de 1858, montrent que très vite l'administration en a saisi les limites. La loi se dégage alors des propos de ses promoteurs. À Paris, l'application qui en est faite, la détourne en lui donnant une efficacité beaucoup plus redoutable. En province, elle est peu ou pas appliquée. Les documents de la loi, les comptes-rendus des débats parlementaires ainsi que les correspondances des préfets rendent compte de cette apparente contradiction. Ils permettent également de comprendre *l'esprit* de la loi et révèlent la conception que les hommes de la Seconde République se font de la ville et de sa nécessaire transformation⁵.

Une proposition de loi qui émane de la commission de prévoyance et d'assistance

- 2 L'adoption de la loi sur le logement insalubre est liée à la création de la commission de prévoyance. Or, celle-ci a quelques difficultés à se mettre en place. L'article 8 du préambule de la Constitution prévoit pourtant que « [la République] doit, par son assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Ce texte est complété dans la Constitution elle-même par l'article 13, plus restrictif⁶ qui reconnaît le devoir de la société à l'égard des plus démunis en terme d'assistance et de prévoyance⁷ L'ambiguïté de la définition des responsabilités de la République et les circonstances empêchent une véritable réflexion sur l'assistance et l'assemblée constituante ne parvient pas à voter une loi avant de se séparer le 27 mai 1849.

La création de la commission

- 3 Le projet d'une commission de réflexion est repris, à l'assemblée législative, par Armand de Melun, après son élection comme député d'Ille-et-Vilaine. Le 9 juin, il dépose le texte suivant : « Il est nommé une commission de trente membres chargée de préparer et d'examiner dans les plus brefs délais possibles les lois relatives à la prévoyance et à l'assistance publique conformément à l'article 13 de la Constitution ». La proposition est adoptée à l'unanimité le 9 juillet 1849⁸.
- 4 Les bureaux de l'assemblée nomment chacun deux commissaires. La commission représente ainsi les opinions politiques de l'assemblée. La majorité appartient au parti de l'Ordre comprenant les grandes figures de ses différentes tendances : Berryer, Thiers, Montalembert, Rémusat, Charles Dupin, Mgr Parisis *etc.* La minorité comprend les représentants qui se sont montrés favorables au vote de la commission et ont conduit l'assemblée à cette décision : Armand de Melun (élu en Ille-et-Vilaine) et son frère Anatole (député du Nord), Henri de Riancey qui sera rapporteur de la loi sur le logement. Ce sont les représentants du catholicisme social, soutenus par quelques autres membres de l'assemblée⁹ Enfin, les républicains sont présents avec Emmanuel Arago, Savatier-Laroche et le pasteur Coquerel.
- 5 La commission se réunit, pour la première fois, le 13 juillet. Son déroulement en est connu jusqu'au 6 février 1850 par le procès-verbal des séances, vraisemblablement tenu par Melun lui-même, puisqu'il en est nommé secrétaire¹⁰. Les débats sont menés avec une très grande célérité. Armand de Melun veut éviter que les projets soient abandonnés et convoque les membres de la commission le plus souvent possible. L'atmosphère des travaux est connue par le récit qu'il en fait dans les *Annales de Charité* et dans une lettre adressée à Falloux, le 4 décembre 1849 : « Quand un projet arrive devant la commission, l'impitoyable dialectique de votre ami l'ultra-économiste Buffet commence l'attaque : MM. Baudot, de Sèze, Camus sont bondés de décentralisation. L'excellent évêque de Langres dit un mot des devoirs de la charité privée et du désir que les fabriques soient substituées aux hôpitaux et nos pauvres projets ont peine à sauver quelques lambeaux mutilés. Quelquefois Thiers, les jours de langue bien pendue, vient à notre aide ; plus

souvent, il s'élève contre les théories socialistes et humanitaires, foudroie de son éloquence les utopistes, les philanthropes, etc... Ces jours-là, pour nous achever, Emmanuel Arago ne manque pas de nous défendre, et, la commission, effrayée de nos agresseurs et de nos auxiliaires, lève la séance, toute ébahie du mal qu'elle allait faire en faisant quelque chose »¹¹.

- 6 Malgré l'âpreté des débats, la commission s'attache à la définition des principes généraux, l'élaboration d'une loi de prévoyance et d'assistance et la préparation de lois sociales particulières. Thiers se charge du rapport sur les principes qu'il lit à l'assemblée le 24 janvier 1850, entre le premier dépôt de la loi sur le logement insalubre et le vote définitif¹². Malgré les efforts d'Armand de Melun pour défendre une loi d'ensemble sur l'assistance, le projet ne vint jamais à l'ordre du jour et le coup d'État du 2 décembre 1851 emporta le projet et l'assemblée. L'essentiel des travaux de la commission porte donc sur les lois sociales particulières.

Les principes : le rapport Thiers

- 7 Le rapport lu par Thiers à l'assemblée importe dans la mesure où son propos reflète une partie des débats autour de la loi sur l'assainissement des logements. Il est l'expression des divergences au sein de la commission¹³.
- 8 Au centre de la réflexion, se placent les frontières à établir entre la charité publique et la charité privée. Pour les représentants du parti de l'Ordre que l'on ne peut identifier totalement ni aux catholiques, ni aux libéraux-orléanistes, l'assistance et la charité sont des actes privés et toute intervention de l'État revient à « glisser vers le communisme » dans la mesure où elle conduirait à restreindre la liberté. En face on trouve ceux qui pensent, pour des raisons différentes, que l'assistance ne peut être abandonnée aux aléas de l'initiative privée, c'est le cas des catholiques sociaux souvent proches du légitimisme et des républicains.
- 9 Le rapport de Thiers est plus nuancé que ne l'ont souvent rappelé ses détracteurs¹⁴. Il admet la responsabilité commune de l'État et de l'individu dans l'assistance « que dans tous les temps on a nommé la bienfaisance ». Cependant la « bienfaisance privée » a des principes que la « bienfaisance publique » ne peut partager : « il importe que cette vertu, quand elle devient de particulière collective, de vertu privée, vertu publique [...] reste volontaire, spontanée, libre enfin de faire ou de ne pas faire, car autrement elle cesserait d'être une vertu pour devenir une contrainte, et une contrainte désastreuse ». Le rapport s'écarte de la proposition de la seule charité privée ou « religieuse » et de la seule charité « d'État », proposant une forme de succession de l'une à l'autre : « Après avoir laissé faire [les individus charitables], vous État, vous Gouvernement, regardez là où la bienfaisance privée n'aura point passé, là où elle aura été insuffisante, et chargez-vous du bien qui n'aura pas été accompli ». L'État se substitue donc à la charité privée et il appartient au législateur d'encadrer cette intervention.
- 10 Prenant en compte les risques de l'intervention de l'État, le rapport dénonce l'inégalité créée entre les citoyens par l'assistance. L'homme doit subvenir à ses besoins et ce ne sont que l'absence, la maladie ou la vieillesse qui peuvent justifier une aide. Hormis ces situations exceptionnelles, la société ne peut prendre en charge les individus au risque d'en faire « des oisifs, des turbulents, des factieux aux dépens de tous les citoyens laborieux et paisibles, auxquels le même privilège ne s'appliquerait pas ». La crainte de la commission est le développement d'une aide qui finirait par être corruptrice. Pour cette

raison, le rapport lie étroitement la prévoyance à l'assistance et défend en quelque sorte les vertus pédagogiques de la charité publique. Dans ce sens, Thiers justifie la démarche de la commission : « il y a les malheurs de l'enfance, de l'adolescence, de l'âge mûr, de la vieillesse »¹⁵ et le suivi attentif des divers « âges de l'homme ».

Les lois sociales particulières

- 11 Au cours de sa cinquième séance, la commission se saisit de différentes pétitions et propositions de loi qu'elle affecte aux grandes *catégories* de l'assistance définies, comme nous venons de le voir, par les grandes étapes de la vie¹⁶. Celle qui concerne l'assainissement des logements appartient ainsi à l'*âge mûr*. A la séance suivante, le 4 août 1849, elle se divise en trois sections chargées chacune de la préparation en sous-commission des lois particulières. La troisième section est chargée des secours aux malades, infirmes et vieillards et des « améliorations à introduire dans la législation en faveur des pauvres ». C'est dans ce dernier ensemble qu'est étudiée la proposition sur les logements insalubres. Parisis, Montalembert, Riancey et Berryer sont chargés de tout ce qui concerne la « législation charitable » ; Anatole de Melun (du Nord), qui a déposé la proposition le 11 juillet 1849, de P assainissement des logements et des hospices ; Lequien et Ancel de [l']organisation de l'assistance dans les campagnes et des bureaux de bienfaisance ; Savatier-Laroche, des avocats des pauvres¹⁷. La loi sur les logements insalubres est la première des lois sociales particulières, préparées par la commission, qui aboutisse¹⁸.

Pourquoi une loi sur l'assainissement des logements ?

- 12 La situation dramatique « de l'habitation ouvrière » est connue par les enquêtes sociales menées sous la monarchie de Juillet. Il n'y a pas lieu de revenir ici sur leur contenu. Notons qu'à la dénonciation, conduite par les économistes chrétiens, des conditions créées par le capitalisme et l'industrialisation¹⁹, s'ajoute l'inquiétude des observateurs sociaux à la suite des épidémies de choléra et, pour une partie d'entre eux, des événements révolutionnaires²⁰. Il importe de comprendre, ici, après les atermoiements de l'assemblée au sujet de la création de la commission d'assistance, le relatif consensus qu'a pu trouver la pétition d'Anatole de Melun (du Nord) et le vote de la loi.

« Des ouvriers pendant l'année 1848 »

- 13 À la suite des journées de juin 1848, pour connaître la situation des ouvriers, le chef du pouvoir exécutif, Cavaignac, demande l'aide de l'Académie des sciences morales et politiques. Afin de « participer à la pacification des esprits en les éclairant [...], en mettant la science au service de la société et de la civilisation », celle-ci confie, le 22 juillet, à Adolphe Blanqui, la mission d'une enquête sur « l'état moral et économique des populations ouvrières dans les villes de Lyon, Marseille, Rouen et Lille »²¹. Les résultats de ce travail vont être rapidement connus et participent de la réflexion sur le sort des ouvriers. Pour répondre à la demande de l'Académie, Blanqui met au point une méthodologie particulière. Un questionnaire est remis à la fois aux patrons des établissements et aux ouvriers eux-mêmes. Il double son observation par des entrevues menées dans l'enceinte des établissements. Une série de questions porte sur le logement

et le vêtement ou sur des sujets proches comme P organisation du travail qui implique souvent les tâches à domicile²².

- 14 La situation à Rouen est dramatique, mais l'exemple lillois revient très souvent. Il décrit les *cours*, les *courées* et les *caves* de Lille, reprenant des arguments vus dans les enquêtes de Louis-René Villermé, du docteur Lestiboudois ou les articles des *Annales de Charité*. Il décrit le système qui conduit à la dégradation des conditions de vie : « Partout où s'élève une grande usine, la population ouvrière se groupe autour d'elle, s'accroît d'une façon désordonnée, se loge mal, se nourrit mal et se trouve assujettie à toutes les chances d'instabilité des profits et des salaires ». L'économiste libéral revient ainsi sur les mécanismes de « l'agglomération des hommes » et dénonce une situation issue de l'industrialisation. Il met ainsi l'accent sur la question des habitations ouvrières et l'urgence de solutions à trouver. L'insalubrité des habitations appartient à la responsabilité commune et une législation « spéciale » doit être prise pour définir « un système d'assainissement général, obligatoire et sévèrement surveillé »²³.

Les travaux du comité du travail de rassemblée constituante

- 15 Le comité du travail de l'assemblée constituante se préoccupant du travail à donner aux ouvriers, s'intéresse au bâtiment. En juin 1848, le président du comité des travailleurs, Boussingault, demande au préfet de Police de Paris de lui adresser le rapport du Conseil de salubrité²⁴. Le comité le reçoit un mois plus tard. Les réflexions du conseil portent sur les conditions d'hygiène à respecter dans une habitation, en particulier la quantité d'air qu'il convient de préserver. Puis, le rapport fait part de « l'état des localités visitées » par les commissions et enfin des « modifications qu'il convient d'apporter dans l'état actuel des choses ».
- 16 Il est remarquable que pour les membres du conseil, l'insalubrité se situe à l'intérieur des habitations. Les propositions concernent la propreté des maisons et l'écoulement des eaux. Cela s'explique sans doute par le fonctionnement des commissions d'hygiène publique qui se déplacent dans les maisons signalées et font donc des visites²⁵. C'est aussi plusieurs années après la publication de ses ouvrages, le succès des propos du docteur Bayard, auteur de plusieurs topographies médicales de quartiers parisiens. Médecin du bureau de bienfaisance du IV^e arrondissement, il dénonce l'insalubrité des habitations²⁶. Il cite le cas des chiffonniers de la Montagne Sainte-Geneviève : l'insalubrité de leurs logements est liée à la confusion entre l'habitation et l'activité professionnelle²⁷.
- 17 Le ton des recommandations du rapport est également nouveau. L'intervention de l'administration est demandée pour faire appliquer les propositions données, et faire ainsi disparaître les causes d'insalubrité. Le conseil charge l'assemblée nationale de régler le problème des limites de l'intrusion de l'autorité publique dans la sphère privée de la maison. En conclusion, il souligne l'intérêt d'une solution qui serait radicale : une loi destinée à autoriser l'administration à abattre les maisons insalubres et à reconstruire des habitations saines. Une étude de maison pour ouvriers est d'ailleurs jointe au dossier²⁸.
- 18 La *Proposition sur les logements de peu de valeur*, contenue dans la même série mais malheureusement non datée, présentée par M. de Vogue au nom du sous-comité d'hygiène, va plus loin. Elle attribue des pouvoirs considérables en matière d'assainissement à l'intervention publique : prescription des mesures d'assainissement intérieur ; décisions d'interdiction à la location des maisons insalubres ou dans lesquelles

les travaux n'auraient pas été effectués dans un délai de six mois après la notification ; création de commissions d'observation. Il est même prévu une « expropriation pour cause d'utilité publique » applicable à des maisons, voire élargie à des îlots ou des ensembles de maisons considérés comme insalubres. La proposition ajoute la condition de reconstruction « entière ou partielle », sans préciser à qui en incomberait la charge.

- 19 Cette série de recommandations ne se préoccupe pas de la difficile répartition entre la propriété privée et l'autorité publique. Elle donne toutes les compétences à la seconde. Cependant, l'effort se fait dans un cadre particulier, celui d'une autorité décentralisée. Ce sont les administrations municipales qui agiraient à la demande de commissions sanitaires, nommées dans chaque commune par les conseils municipaux. Une commission centrale par canton serait investie par l'assemblée des maires des communes et chargée de mener une politique identique au moins à l'échelle du canton. Composée de cinq membres, elle devrait rendre des comptes au conseil général. Un cas particulier est prévu pour la ville de Paris.
- 20 La proposition de M. de Vogue prévoit également le financement de construction de maisons modèles et fournit des plans et des devis. Il paraît évident que l'autorité qui prévoit la démolition impose des normes pour la reconstruction. Là encore, la réflexion du sous-comité d'hygiène va au-delà des dispositions de la proposition de loi présentée devant l'assemblée législative en 1850.
- 21 Les documents préparatoires du comité contiennent des pétitions et des publications destinées à résoudre le problème du logement ouvrier. Hormis les projets de cité ouvrière, de maisons-modèles, de « casernement », des solutions plus radicales comme celle de défrichement en Algérie proposée par la *Pétition d'ouvriers honnêtes*. Le 10 juillet 1848, le sous-comptoir du bâtiment croit rester dans « la mission qui lui a été confiée » en demandant que la ville de Paris fasse exécuter de grands percements dans des quartiers « étroits, malsains et dangereux » pour la santé des habitants et « l'ordre de la liberté ». L'urgence est motivée par un vrai sentiment de fraternité pour rendre à l'ouvrier « l'air, le soleil, la vie ». Autre avantage : les démolitions provoqueraient des mouvements de déplacement de population qui viendraient stimuler les montants des locations et rendre un peu de la « valeur perdue depuis la révolution de Février ». La pétition demande l'aide de l'assemblée pour faciliter la décision des percements et l'octroi « d'allocations » à la ville de Paris. Elle réclame également des mesures réglementant les constructions nouvelles, comme l'interdiction d'immeubles de plus de quatre étages dans certaines rues²⁹.

Le relais est pris par la province

- 22 Les partisans d'une discussion à l'assemblée essayent de relancer la réflexion depuis la province. La Chambre de commerce de Lille envoie ainsi une pétition au ministre de l'agriculture et du commerce, datée du 23 novembre 1848, pour demander une aide à apporter aux autorités municipales dont les pouvoirs sont insuffisants pour imposer les arrêtés nécessaires à la salubrité des habitations. La même lettre demande au ministre d'insister pour que le sujet vienne à l'ordre du jour de l'assemblée.
- 23 Au cours de la séance du 28 novembre 1848, le conseil général du département du Nord, dans lequel siègent plusieurs membres de la Société d'économie charitable, discute un vœu proposé par Anatole de Melun (du Nord). Celui-ci prévoit de provoquer la promulgation d'une loi qui interdise l'habitation des logements insalubres. La demande

est faite au nom des devoirs dus à la classe ouvrière. La question du logement apparaît d'autant plus urgente que les risques de l'insalubrité sont souvent méconnus des habitants eux-mêmes : « L'ouvrier qui réclame le travail ne songe pas à demander l'air dont la privation le tue »³⁰. Les adversaires parmi lesquels se trouve le médecin Théophile Lestiboudois, lui reprochent une formulation « trop radicale » et une réflexion trop limitée sur les problèmes du logement de la classe ouvrière. De plus, l'intrusion dans la propriété privée paraît évidente. Au cours des débats, plusieurs intervenants font remarquer que l'intervention publique existe de façon courante pour l'alignement des rues. Dans la suite de la discussion, la question essentielle porte sur le sort des pauvres chassés des logements insalubres. Pourquoi ne pas prévoir des solutions pour leur relogement ? Qu'en est-il du propriétaire qui vit dans son logement insalubre ? Que fait-on pour les habitants des campagnes ? Malgré l'appui du préfet et l'insistance de Melun, la discussion finit par porter sur les limites du texte. Aux termes des débats, le vœu est amendé et restreint aux grandes villes³¹.

Le projet d'Armand de Melun

- 24 L'épisode de la session du conseil général du Nord est significatif des efforts menés par les catholiques sociaux pour faire émerger une politique d'assistance à l'assemblée. Dès les lendemains de juin, Armand de Melun publie dans les *Annales de Charité*, une série d'articles regroupés sous le titre *De l'intervention de la société pour prévenir et soulager les misères*³². Sa réflexion comporte trois temps. En premier lieu, la société nouvelle n'a pas réussi à supprimer la pauvreté. Elle a de ce fait des devoirs que la charité privée ne peut assumer à elle seule et doit se protéger des risques du socialisme et de l'individualisme. En second lieu, la solution passe par des mesures légales. Melun réclame une grande réforme de l'assistance publique qui comprendrait l'ensemble de la « question sociale » et se préoccuperait plus de prévoyance que de secours. La loi doit pouvoir ainsi imposer aux logements des conditions de salubrité. Le droit de démolir une maison en ruine existe, pourquoi le refuserait-on « lorsque la maison menace de tuer lentement au lieu d'écraser d'un seul coup » ? Enfin, tout le système repose sur la décentralisation. Un conseil supérieur de l'Assistance serait chargé de veiller à l'analyse de la situation puis à la prise de décisions et au suivi des mesures, et des comités départementaux, cantonaux et municipaux les appliqueraient³³.
- 25 L'élection d'Armand de Melun à l'assemblée législative dans le département d'Ille-et-Vilaine et celle de son frère dans le département du Nord correspondent à une véritable stratégie d'efficacité.

La loi parvient devant l'assemblée

- 26 Le 25 juillet 1849, Labordère, au nom de la commission d'initiative parlementaire, propose de prendre en considération le projet d'Anatole de Melun (du Nord), déposé le 11 juillet, et le renvoie devant la commission de prévoyance et d'assistance. Henri de Riancey est chargé, après examen de la troisième section, d'en faire le rapport le 8 décembre 1849. La seconde délibération a lieu le 6 mars 1850 et donne lieu à des discussions assez longues. Au terme de la troisième délibération, le 13 avril 1850, la loi est adoptée³⁴.
- 27 Les motifs de la loi sont rappelés dans la présentation du rapporteur Henri de Riancey, le 8 décembre, puis par Anatole de Melun (du Nord) au début de la seconde délibération. On

y retrouve l'expression des positions des promoteurs de la loi et de la commission, mais aussi celle du gouvernement qui vient au secours du projet chaque fois que cela apparaît nécessaire³⁵. Les débats révèlent la réserve des promoteurs du projet et leurs précautions oratoires à l'égard de la majorité très modérée de l'assemblée. Or la contradiction vient du centre-gauche qui juge la proposition trop timide et veut lui donner une dimension plus vaste et plus en rapport avec les problèmes urbains contemporains³⁶.

Une loi de « haute police sociale »

- 28 C'est en ces termes que Melun (du Nord) essaie de se concilier les députés, lors de la seconde délibération. Son propos manifeste une certaine habileté : il lie la souveraineté de l'assemblée au devoir moral à l'égard de ceux qui souffrent. Il évoque ainsi le « véritable caractère » de la loi qui n'est ni socialiste, ni « de circonstance » : « c'est une loi d'humanité, une loi que l'on peut appeler de haute police sociale, qui ne viole aucun principe et, que dans tous les temps, le cœur et la raison pouvaient également accepter »³⁷.
- 29 Au cours de la séance du 8 décembre, le rapporteur est resté dans les domaines plus techniques de l'expertise et des solutions proposées. Citant les travaux des enquêteurs sociaux, il distingue plusieurs catégories d'ouvriers. Ceux qui doivent faire l'objet de l'attention du législateur sont les ouvriers « sédentaires » habitant au centre des villes manufacturières et ceux qui habitent dans les garnis. Les ouvriers installés à la campagne vivent dans de meilleures conditions et n'ont pas besoin d'une intervention particulière³⁸. Les conséquences d'un mode d'hébergement déplorable sont évoquées dans l'exposé liminaire de Melun (du Nord). Il insiste sur les effets pernicieux du logement insalubre sur l'ordre social et moral³⁹.
- 30 De l'examen des faits, on passe, dans l'allocution du rapporteur, aux « plaintes adressées sur l'état des logements d'ouvriers » qui regroupent les dénonciations et les propositions faites à la commission de réflexion. Riancey évoque les rapports des conseils de salubrité de Paris, de la chambre de commerce de Lille, du conseil général du Nord etc.. Tous insistent sur l'insuffisance de la législation en cours. Les conseils d'hygiène publique et de salubrité renforcés en 1848 sont inefficaces. Les structures intermédiaires, et en particulier municipales, sont incapables de résoudre les problèmes d'insalubrité. Les municipalités doivent être dotées « d'une autorité plus forte pour exiger, pour obtenir l'assainissement de maisons déjà existantes »⁴⁰. Des moyens de surveillance, d'appréciation et de coercition sont évoqués dans ce passage. L'occasion est offerte au rapporteur de dépasser le sort du logement ouvrier pour évoquer la salubrité du bâti urbain. On passe ainsi de l'observation souvent dramatique d'une situation à la proposition d'une mesure d'ensemble.
- 31 Dans l'exposé qu'il fait lors de la seconde délibération, Melun (du Nord) cherche à modérer les propos du rapporteur. Les promoteurs de la loi craignent une réaction trop vive des députés à ce qui pourrait passer pour une intrusion de l'autorité publique dans le domaine de la propriété privée. Il resserre donc le propos sur le logement ouvrier, évoquant le devoir moral que l'assemblée doit avoir à l'égard de « la classe intermédiaire », composée d'individus courageux amoindris par les conditions ignobles dans lesquelles ils logent⁴¹.

- 32 La loi apparaît donc « nécessaire, indispensable ». Les solutions, préconisées jusque-là, de cités ouvrières ou d'encouragement à des constructions salubres ont été insuffisantes. Trop souvent « elles n'ont pas été applicables à ceux qui en avaient le plus besoin ». Il faut donc des mesures plus générales qui engagent la responsabilité de l'assemblée.

Un « cachet municipal »

- 33 La loi doit prévoir l'extension de l'autorité que les municipalités possèdent déjà et dont les différents rapports soulignaient les limites. En effet « de tout temps, la salubrité extérieure, la sûreté des rues et des places, la propreté, la commodité des voies de circulation ont été l'apanage de l'édilité ». Renforcer l'autorité municipale ne paraît donc pas impossible puisqu'elle possède déjà dans certains cas des pouvoirs presque « dictatoriaux », pour le percement des voies, les alignements *etc.* Il faut donc la doter de facultés supplémentaires comme celle donnée pour les acquisitions par la loi sur les expropriations, utilisée ici en matière d'assainissement.
- 34 Outre des pouvoirs étendus, la municipalité voit ses compétences élargies par l'attribution de nouveaux champs d'intervention. Le conseil municipal « provoque la création de la commission d'enquête et d'expertise ». Celle-ci est la « cheville ouvrière de l'organisation entière ». Composée de médecins, de membres du bureau de bienfaisance, d'architectes, elle visite les lieux que la rumeur publique ou les plaintes lui ont signalés et « s'entoure de tous les moyens d'étude qui lui sont nécessaires ». Son travail consiste à déterminer les causes de l'insalubrité et à présenter les travaux nécessaires pour y remédier. Par ailleurs, elle « désignera les habitations qui ne lui paraîtront pas susceptibles d'assainissement ». Elle remet alors ses conclusions au conseil municipal qui prend les décisions et intervient pour déterminer les quartiers ou les lieux où les travaux devront être effectués et préciser si telle habitation est susceptible d'être assainie. Il peut alors prononcer l'interdiction de la location si cela est nécessaire. Enfin, si l'insalubrité provient de causes extérieures, le conseil peut demander l'application de la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'ensemble de ces dispositions revient à opérer une véritable décentralisation de la décision dont on a vu qu'elle correspondait au souci des membres de la commission de prévoyance. Elle est habilement présentée par le rapporteur comme un gage à la reconnaissance du choix des électeurs⁴².

« Respect à la propriété »

- 35 Riancey place en tête des principes de la loi le « respect » reconnu à la propriété. On se souvient des débats sur les limites à établir entre charité publique et charité privée au sein de la commission⁴³. Le droit de propriété est une question d'autant plus délicate qu'elle touche l'exercice de la liberté. Sa garantie est une nécessité aussi bien pour les libéraux que pour une partie des républicains. Les garanties apportées par le texte et la modération du rapporteur qui insiste sur le possible recours au conseil d'Etat en cas d'abus de l'autorité publique, ne s'expliquent pas seulement par l'inquiétude face à l'assemblée modérée et libérale. Les partisans de la loi sont eux-mêmes convaincus de la responsabilité du propriétaire et du contrôle de la société par la représentation élue. Sur ce terrain, des hommes d'origine politique très différente se rejoignent.
- 36 L'argument principal du rapporteur est que la loi reviendrait à « une simple extension des attributions de police municipale en faveur de la santé et de la vie des citoyens ». Pour

l'heure, dans de nombreux domaines, la propriété privée a dû céder devant l'intérêt public. La loi interdit de nuire à autrui. La loi sur le logement n'est que l'interdiction faite au propriétaire de nuire à son locataire. Le rapporteur lie cette obligation à l'exercice même de la propriété et cite l'exemple britannique. Dans « ce pays où l'on peut dire que la propriété a une si grande valeur législative », la loi de 1846 est autrement exigeante. Il suffit de procéder par analogie. Le propriétaire est astreint par des prescriptions de police à l'alignement des maisons, l'entretien des murs, l'écoulement des eaux, les fosses d'aisance. Dans un autre registre, des mesures existent concernant la « sûreté des personnes » dans les garnis. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'interdiction à la location d'un logement ou l'application des mesures d'expropriation en cas d'insalubrité « publique ».

- 37 La loi, par ailleurs, est entourée d'un certain nombre de garanties. Le propriétaire peut rencontrer la bienveillance « paternelle » du conseil municipal et en appeler si nécessaire, au conseil de préfecture qui juge définitivement avec recours possible au conseil d'Etat. Dans un autre domaine, le rapporteur évoque la question de la construction de logements neufs. En fait, il se limite au rappel d'un décret du 14 juillet 1848 qui prévoit des dégrèvements pour les habitations commencées avant le 1^{er} janvier 1849. S'inquiétant des charges qui risqueraient de peser sur le budget de l'Etat, il abandonne, de fait, à l'initiative privée la construction de logements neufs. C'est dans un certain sens, une garantie supplémentaire apportée aux défenseurs de la propriété et une occasion nouvelle de susciter des réticences, y compris dans son propre camp⁴⁴.

Des débats plus significatifs que les amendements votés

- 38 Les législateurs n'ont réclamé que deux amendements très limités au texte définitif de loi⁴⁵. Le vote s'est passé sans réelle difficulté bien que la discussion ait souvent été vive. La contradiction a été portée par les républicains modérés. Roussel, représentant de la Lozère, médecin, présente un véritable contre-projet. Il est appuyé par Wolowski, député de la Seine, spécialiste de questions d'économie politique, appartenant à l'aile la plus modérée du parti républicain⁴⁶. Leurs positions sont clairement présentées lors de la seconde délibération à l'examen article par article de la loi. Roussel, devant la mise en pièces de ses propositions, se limite au cours de la troisième délibération au « terrain même dans lequel la commission a enfermé l'action de la loi sur l'assainissement », les seuls logements en location.
- 39 Les remarques de Roussel portent sur la composition et la compétence de la commission nommée et saisie par le conseil municipal. Il pense que les membres du conseil sont trop proches des habitants des communes et dans ce sens peuvent paraître suspects. La convergence d'intérêts risque de tuer le projet dans l'œuf, le conseil se gardant bien de nommer la commission. L'orateur veut pour cette raison imposer sa formation dans les trois mois. Il émet également des doutes sur ses compétences techniques. Non seulement il risque d'être difficile de trouver dans les limites de la commune les hommes de l'art et les médecins que le texte exige, mais le conseil est incapable de juger des compétences d'individus choisis en dehors. Par ailleurs, il souligne le fait qu'il existe, portant la garantie de la préfecture, des conseils d'hygiène publique, créés au niveau cantonal, départemental, correspondant avec les instances nationales, aux termes de la loi de 1848. Il serait plus habile de joindre ces deux institutions qui posséderaient ainsi la caution de l'Etat et des instances scientifiques.

- 40 La seconde série de remarques porte sur les limites du projet. La loi, abordant la question par le biais des communes, ne concerne, de fait, que les villes. Roussel demande d'envisager la question au niveau du canton afin d'intégrer les campagnes. Il souligne que les souffrances y sont aussi grandes que celles des centres manufacturiers, mais sans doute moins connues⁴⁷. La même proposition d'élargissement de la compétence de la loi est faite par Wolowski dans le cas très particulier des ateliers. Il précise que le décret de 1810 « comme toutes les autres dispositions légales qui se sont occupées de la question de la salubrité, a eu jusqu'ici, ce que je me permettrai d'appeler, la pudeur extérieure ». Le législateur doit se préoccuper du sort des ouvriers à l'intérieur même de la manufacture et appliquer aux locaux industriels les mesures qui sont prévues pour les logements insalubres. Dans l'un et l'autre cas, c'est l'intervention du ministre du commerce, rappelant l'existence des comités d'hygiène, qui fait repousser l'amendement⁴⁸. Roussel reprend la parole pour étendre les bénéfices de la loi aux locaux occupés par leur propriétaire. Il envisage, lorsque les travaux nécessaires auront été accomplis, une exemption de la taxe sur les portes et fenêtres pendant six ans au lieu des trois prévus par le texte. Malgré son insistance, cette proposition n'est pas venue en discussion⁴⁹.
- 41 Le dernier sujet abordé par les amendements concerne la maîtrise par l'autorité publique de la construction de logements neufs. La proposition en est faite lors de la seconde délibération par Wolowski qui lie étroitement l'interdiction des logements insalubres, les travaux d'assainissement et les constructions neuves. Dans un premier temps, sa proposition est rejetée. Mais la promesse qui lui a été faite de revenir sur cette question au cours du débat ainsi que les soutiens qu'il a sans doute trouvés parmi les députés, le conduisent à faire une nouvelle proposition. Cette fois c'est par le biais du financement de l'opération et la création de centimes additionnels sur l'impôt foncier. De la même manière, il joint les travaux d'assainissement aux constructions de bâtiment neufs. Il s'appuie dans sa démonstration sur les arguments du rapport de Thiers et aborde directement la responsabilité de la *charité publique* puisqu'en France « cet esprit d'association qui a produit des miracles de l'autre côté du détroit n'a pas encore chez nous de force suffisante pour tenter immédiatement d'aussi grandes entreprises ». Cette fois, c'est une opposition en règle qui se manifeste venue de la droite, de la commission et du gouvernement⁵⁰.
- 42 D'une certaine manière Roussel reprend le même argument le 13 avril. Sa proposition porte sur la nécessité d'appliquer des mesures d'assainissement à des travaux d'ensemble. Il évoque, à ce propos, un vœu de la commission municipale de la Seine déposé et admis par la commission de prévoyance elle-même. Il s'agit en effet de mesures de précaution prises à l'égard des propriétaires expropriés aux termes de la loi pour cause d'utilité publique. La loi de 1841 prévoit que les propriétaires peuvent rester en possession des délaissés sur lesquels ils construisent des maisons « incommodes, incomplètes et insalubres ». La commission de prévoyance a donc prévu que les propriétaires ne pourront y construire que dans la mesure où les conditions de salubrité sont garanties. Ce que propose Roussel va plus loin : l'autorité municipale garde la main en ne présentant à la vente que des terrains qui s'intègrent dans un plan d'ensemble et ont été visés par le conseil d'hygiène. Cet amendement suscite l'opposition du rapporteur et n'arrive pas au vote⁵¹.
- 43 Les amendements repoussés sont d'autant plus intéressants qu'ils se situent à un tout autre niveau que la proposition initiale de la loi. Roussel et Wolowski sont des hommes de science face à ce problème de santé publique. Le premier est un médecin, représentant

d'un département rural — il insiste sur l'extension aux campagnes de la loi — ; le second est un économiste réputé, enseignant au Conservatoire des Arts et Métiers, journaliste, essayiste, futur membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Face au dévouement d'hommes de terrain et de bonne volonté, ils incarnent l'émergence d'une parole scientifique.

- 44 Les promoteurs des amendements défendent également une autre place de l'autorité publique. Les initiateurs de la loi voyaient dans le rôle des municipalités une garantie à l'intervention de l'État par l'exercice de la décentralisation. Les défenseurs des amendements en appellent à la sanction de l'administration centrale pour l'efficacité de l'application de la loi. Leurs remarques correspondent aussi à une conception différente de la ville. Même s'il veut en étendre les dispositions aux campagnes, Roussel admet que la ville est le lieu prioritaire de la lutte contre l'insalubrité parce qu'elle est le lieu d'exercice de la puissance publique. Allant plus loin que Wolowski, lorsqu'il propose la construction de logements neufs, Roussel envisage le remodelage urbain, par zones entières. Il va alors bien au-delà, on l'a vu, des intentions des auteurs de la loi. Il est clair que les propositions des amendements non retenus soulevaient des questions importantes que la loi a délibérément écartées.

L'interprétation de la loi

- 45 L'application de la loi pose de grandes difficultés en partie liées à la timidité de ses options et à l'existence de la législation toute récente de 1848 sur l'hygiène publique. Nous nous contenterons ici de voir l'interprétation qu'en fait l'autorité centrale, laissant à Yankel Fijalkow⁵² la mesure de son application et les réflexions qu'elle va susciter.

L'avis du comité consultatif d'hygiène publique

- 46 Le ministre de l'agriculture et du commerce confie au comité consultatif d'hygiène publique⁵³ la charge de la rédaction d'un projet d'instructions pour l'application de la loi. Le rapport est rendu le 8 juillet 1850⁵⁴. Le comité prend acte du caractère municipal de la loi et se refuse à empiéter sur les compétences des commissions pour déterminer les causes d'insalubrité et les moyens d'y remédier. Il se donne donc pour tâche d'analyser les « dispositions qu'elle renferme » et d'envisager « comment elle peut se lier aux règlements existants » ainsi que d'étudier les formes de coopération avec les institutions conçues « dans l'intérêt de la salubrité ». Dans ce sens, il n'est pas surprenant qu'il insiste sur les limites de la loi qui, à certains égards, retire aux comités qu'il domine leur raison d'être. Il passe rapidement sur la formation des commissions par la volonté des conseils municipaux, ce qui représente pourtant le point de désaccord le plus considérable. Il souligne par contre la limite qui lui paraît essentielle : la loi ne s'applique qu'aux logements loués sous le prétexte de la *liberté* dont dispose le locataire. Qu'en est-il de ceux qui sont contraints à y loger, les domestiques, les apprentis, les ouvriers ? Le raisonnement est implicitement poursuivi pour les membres de la famille du propriétaire : l'autorité publique ne peut-elle intervenir « pour empêcher un père de faire vivre, ou plutôt mourir sa femme, et ses enfants dans une atmosphère empestée » ? Le comité propose une solution qui permettrait, de fait, de contourner la nouvelle loi : l'application des mesures de salubrité existantes⁵⁵ et l'intervention du préfet si l'action des autorités locales est insuffisante⁵⁶.

- 47 Les conditions de désignation des logements insalubres et des causes d'insalubrité ainsi que les choix de politique de lutte paraissent inappropriées. On ne peut se contenter « de vagues rumeurs » ; il faut des « données positives » qui peuvent être fournies par les conseils d'hygiène publique départementaux et les commissions cantonales, composés d'hommes choisis pour leur connaissance du terrain et leur compétence scientifique. La préfecture doit se préoccuper de mettre en place la coopération entre les conseils d'hygiène publique et les commissions de logements insalubres et faire pression sur les uns et les autres pour que les décisions soient prises. Elle doit également surveiller l'application de l'article 13 qui prévoit l'expropriation en cas d'insalubrité extérieure. La surveillance du préfet est d'autant plus importante dans les grandes villes que le risque sanitaire y est plus considérable. Pour clore ce chapitre, le comité évoque la nécessité d'une évaluation annuelle des réflexions et des travaux effectués transmise au ministère de l'Agriculture et du Commerce.
- 48 Dans la dernière partie, le comité regrette les limites de la loi. Où loger dans des conditions financièrement acceptables les habitants chassés de leurs logements ? Comment éviter la reconstitution d'îlots d'insalubrité ? Pourquoi ne pas avoir prévu d'étendre les mesures de surveillance aux façons d'habiter « certaines industries et même certains genres d'amusement, comme l'usage d'élever des animaux domestiques dans des locaux qui ne sont pas disposés à cette destination, [pouvant] rendre très insalubre un logement qui serait d'ailleurs suffisamment sain » ? Que faire de la surdensité des logements ? Les solutions ne sont pas dans la loi, mais dans l'application de mesures prévues antérieurement ou dans la bonne volonté des institutions chargées de les réaliser. En dernier ressort, le comité confirme qu'en « France, la salubrité ne peut être considérée comme une attribution exclusivement municipale ». La solidarité entre les différentes « parties du territoire » impose une intervention de l'autorité centrale.
- 49 Les circulaires du 11 et du 20 août 1850, signées du ministre Dumas, suivent en partie les recommandations du comité⁵⁷. Elles invitent les préfets à utiliser le relais des conseils généraux pour inciter les municipalités à constituer les commissions de logements insalubres et à prévoir une aide financière aux communes qui prononceraient des expropriations. Elles leur suggèrent de s'entourer des avis des conseils d'hygiène publique et de salubrité, et de faire connaître des mémoires sur la construction de logements ouvriers. Elles demandent enfin que remontent au ministère des précisions sur des initiatives locales.
- 50 Peu de temps après le vote de l'assemblée, les insuffisances de la loi paraissent évidentes à l'autorité chargée de la mettre en application. Les observations faites par le comité reprennent une partie des remarques des amendements. On peut donc s'étonner qu'une partie d'entre eux aient été repoussés après l'intervention du ministre en séance.

L'exception parisienne

- 51 Les conditions de l'application de la loi sont différentes à Paris du fait de la double autorité de la préfecture de police et de celle de la Seine. Comme le précise Des Cilleuls, dans l'analyse qu'il fait de la loi en 1869, dès sa mise en application, la commission des logements insalubres est rattachée à la préfecture de la Seine et non à celle de police⁵⁸. De cette dernière dépendent les commissions d'hygiène publique⁵⁹. Les correspondances entre les deux préfets en 1850 et 1852 montrent leurs désaccords sur cette question⁶⁰. En fait, la dévolution à la préfecture de la Seine n'est régulière qu'à partir du décret du

26 mars 1852 qui lui a confié, dans son article 4, la surveillance des constructions privées au point de vue de la sûreté et de la salubrité⁶¹.

- 52 Le point essentiel demeure l'extension de la loi par le décret du 26 mars 1852. Celui-ci permet à l'administration d'exproprier des terrains situés hors des emprises publiques lorsque la partie restante de l'immeuble touché par la percée n'est pas « d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres ». Il met ainsi en place un mécanisme qui peut élargir la disposition d'expropriation aux propriétés contiguës pour garantir la salubrité des constructions futures. L'article 13 ne le prévoyait pas de façon évidente et les débats à l'assemblée condamnaient cette disposition. Des Cilleuls lie pourtant les deux textes en précisant que « le droit d'expropriation que [la loi] accorde n'a pas un caractère préventif » autrement dit, la commune ne peut procéder aux expropriations que si le décret a été rendu exécutoire. Dans ce cas, il justifie le droit de préemption de l'administration car « l'exercice de ce droit a précisément pour résultat de grouper les terrains d'une manière favorable à la salubrité »⁶². Par ailleurs, le même décret prévoit l'obligation de dépôt de permis de construire pour toutes les constructions nouvelles, ce qui revient à accorder à l'autorité locale une capacité de jugement que le texte de 1848 ne lui donne pas⁶³. Ainsi, l'ajout aux dispositions de la loi de 1850 du décret de 1852 « relatif aux rues de Paris » permet la reconnaissance d'un droit exorbitant donné à l'administration. On se souvient des propositions de Roussel à la lecture à l'assemblée. Il se référait à une délibération de la commission municipale de Paris, instruite des opérations de rénovation qui avaient déjà eu lieu. Le contenu du décret de 1852 tient compte de cette expérience et constitue en quelque sorte l'aboutissement de la réflexion des représentants parisiens, avant que les dispositions du décret ne soient étendues aux autres grandes villes.
- 53 Au nom de la charité, de l'intérêt public, de l'obligation que représente pour une assemblée élue, l'amélioration du sort des citoyens les plus pauvres, les frères Melun et leurs amis proposent une loi modérée. Elle remet les conditions de définition de l'insalubrité et les stratégies de lutte entre les mains des autorités locales, adossant le système à la décentralisation. Elle cantonne l'application de la loi aux seuls logements loués. Elle limite ainsi, elle-même, l'application des mesures qu'elle propose. Tout semble avoir été fait pour défendre ce qui est la mesure la plus efficace de l'ensemble, l'application de la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique en cas de causes extérieures d'insalubrité. C'est d'ailleurs sur cette partie du texte que rebondissent ceux qui veulent un contrôle réel de l'autorité publique sur la ville. À Paris, c'est le préfet de la Seine qui est chargé de l'application de la loi et qui, avant le décret de 1852, met en place les commissions dont l'efficacité est citée en modèle par les fonctionnaires du ministère du Commerce chargés de son évaluation. La loi sur l'assainissement des logements apparaît bien être au cœur d'un dispositif de rénovation urbaine. La Seconde République finissante lègue à l'administration impériale une arme efficace pour transformer la ville.

NOTES

1. Voir en annexe le texte de la loi.
2. Jeanne HUGUENEY, « Un centenaire oublié. La première loi française d'urbanisme, le 13 avril 1850 », *Vie urbaine*, 1950, pp. 241-249.
3. Comme par exemple le percement de la rue Rambuteau ou l'achèvement du Louvre par la loi du 4 octobre 1849. Voir Jeanne GAILLARD, *Paris, la ville (1852-1870)*, 1977, rééd. Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 23-24.
4. Michel LACAVERNE, « Stratégie d'expropriation et haussmannisation : l'exemple de Montpellier », *Annales économies, sociétés, civilisations*, n° 5, 1980, pp. 1011-1025 ; Michael DARIN, « Les percées urbaines au XIX^e siècle », *Annales économies, sociétés, civilisations*, n° 2, 1988, pp. 477-505.
5. Je remercie Aurélie Decourt, professeur en classes préparatoires au lycée Jeanne d'Albret à Saint-Germain-en-Laye, de m'avoir prêté sa maîtrise, *Le problème du logement ouvrier au milieu du XIX^e siècle*, faite sous la direction de Philippe Vigier et Francis Démier, Paris X-Nanterre, 1978.
6. Voir A.N., C 980 169-170, *Procès-verbaux de la commission chargée de préparer des lois relatives à l'assistance publique*. L'article 13 de la Constitution est rédigé ainsi : « La constitution garantit aux citoyens la liberté du travail et de l'industrie. La Société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité des rapports entre le patron et l'ouvrier, les institutions de prévoyance et de crédit, les associations volontaires et l'établissement par l'État, les départements et les communes de travaux publics propres à employer les bras inoccupés : elle fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources et que leurs familles ne peuvent secourir ».
7. FERDINAND-DREYFUS, *L'assistance sous la Seconde République*, Paris, Comély, 1907, p. 78.
8. A.N., C 980 169-170, *Procès-verbaux de la commission...* Voir également le récit du vote dans Jean-Baptiste DUROSELLE, *Les débuts du catholicisme social en France (1822-1870)*, Paris, PUF, 1950, p. 459.
9. Jean-Baptiste DUROSELLE, ouv. cité, p. 458, indique les noms du légitimiste Ferdinand Béchard et de l'ancien buchézien Callet.
10. A.N., C 980 169-170, *Procès-verbaux de la commission...* L'écriture du registre est souvent bien difficile à déchiffrer.
11. Cette lettre figure à la fois dans FERDINAND-DREYFUS, ouv. cité, pp. 133-134 et dans Jean-Baptiste DUROSELLE, ouv. cité, p. 459-460. La transcription correspond au document original conservé dans les Archives Melun et reproduit dans l'ouvrage de Jean-Baptiste DUROSELLE.
12. Adolphe THIERS, *Rapport général présenté par M. Thiers au nom de la commission de l'assistance et de la prévoyance publiques dans la séance du 24 janvier 1850*, Paris, Paulin, Lheureux et C^{ie} éditeurs, 1850, 156 p.
13. Jean-Baptiste DUROSELLE, ouv. cité, p. 461, prétend que, si la création d'une commission est bien un succès pour Armand de Melun, le rapport de Thiers constitue pour lui un échec.
14. Voir en particulier l'analyse qu'en fait FERDINAND-DREYFUS, ouv. cité, pp. 198-208 : « Pour lui, [...] le gouvernement n'a d'autres fonctions que celles d'un commissaire de police ».
15. Adolphe THIERS, *Rapport général...*, p. 11, 16, 20.
16. A.N., C 980 169-170, *Procès-verbaux de la commission...*, *Registre des délibérations de la commission de prévoyance et d'assistance*, p. 31.
17. A.N., C 980 169-170, *Procès-verbaux de la commission...*, *Registre des délibérations de la commission...*, p. 50. Aucune précision n'existe sur le déroulement des séances de cette section. Le projet revient cependant deux fois devant la commission plénière : le 23 octobre et le 9 novembre, p. 53 et 61.

18. Les autres concernent le patronage des jeunes détenus (12 avril 1850), l'apprentissage (22 février 1851), les bains gratuits et les lavoirs publics (3 février 1851), les caisses d'Épargne (30 juin 1851) etc.

19. Parmi beaucoup d'autres ouvrages, Pierre-Sébastien de MOROGUES, *Du paupérisme, de la mendicité et des moyens d'en prévenir les funestes effets*, Paris, Dondey-Dupré, 1834, 675 p. ; Alban de VILLENEUVE-BARGEMONT, *Économie chrétienne ou recherches sur la nature ou les causes du paupérisme en France et en Europe et sur les moyens de le soulager et de le prévenir*, Paris, Paulin, 1834, 3 vol. ; Joseph-Marie GÉRANDO, *De la bienfaisance publique*, Paris, Renouard, 1839, 4 vol.

20. H.A. FRÉGIER, *Des classes dangereuses dans les grandes villes et des moyens de les rendre meilleurs*, Paris, Baillièrre, 1840, 528 p. ; Ange GUÉPIN, *Nantes au XIX^e siècle. Statistique topographique industrielle et morale*, Nantes, Sébire, 1835, 650 p. ; Claude LACHAISE, *Topographie médicale de Paris*, Paris, Baillièrre, 1828 ; Théophile LESTIBOUDOIS, *État des canaux de la ville de Lille*, Lille, 1831 ; Louis-René VILLERMÉ, « De la mortalité des différents quartiers de Paris », *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*, III, 1830 ; *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, 1840, rééd. Paris, EDI, 1989, 670 p.

21. Plusieurs enquêtes sont demandées en même temps. Les plus connues sont celles de LÉLUT, *De la santé du peuple* ; Louis-René VILLERMÉ, *Des associations ouvrières* ; Adolphe BLANQUI, *Des classes ouvrières en France pendant l'année 1848*, 1849, 2 tomes, 255 p.

22. FERDINAND-DREYFUS, ouv. cité, p. 124 ; voir également Francis DÉMIER, « Les ouvriers de Rouen parlent à un économiste », *Le Mouvement social*, avril-juin 1982, pp. 3-31 ; Sophie-Anne LETERRIER, *L'institution des sciences morales*, Paris, L'Harmattan, 1995, 431 p.

23. Adolphe BLANQUI, *Des classes ouvrières...*, ouv. cité, p. 253.

24. Le conseil de salubrité et d'hygiène publique date à Paris du 7 juillet 1802. À partir de 1831, la Préfecture de police en charge de l'hygiène publique a créé dans chaque arrondissement des commissions d'hygiène publique composées de médecins, d'hommes de sciences, de notables locaux correspondant avec le conseil de salubrité. Les commissions font des visites et donnent des conseils. Leur autorité n'est que morale.

25. Voir parmi d'autres, A. D. Paris, Vbis 5.1.5, *Rapports de la commission d'hygiène publique du XII^e arrondissement*.

26. Le docteur Henri Bayard conteste les méthodes et les conclusions de la grande enquête menée, aux lendemains de l'épidémie de choléra, à Paris, en 1832 par la commission présidée par Benoiston de Chateauneuf. Il lui reproche surtout d'avoir insisté sur la responsabilité de « l'inégalité sociale » devant la maladie et de masquer ainsi celle de l'insalubrité des rues et des maisons. Voir docteur Henri BAYARD, *Mémoire sur la topographie médicale du IV^e arrondissement. Recherches historiques et statistiques sur les conditions hygiéniques des quartiers qui composent cet arrondissement*, Paris, Baillièrre, 1842 et *Mémoire sur la topographie médicale des X^e, XI^e, XII^e arrondissements*, Baillièrre, 1844. Voir également notre contribution, « Changer la ville, la question urbaine au milieu du 19^e siècle », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, pp. 11-23.

27. Avec le quartier des Arcis situé derrière l'Hôtel de Ville, le quartier Saint-Victor, qui comprend les pentes de la Montagne-Sainte-Genève, est pris souvent comme exemple de l'insalubrité à Paris. Voir également Sabine BARLES, *La ville délétère, médecins et ingénieurs dans l'espace urbain*, Seyssel, Champ Vallon, 1999, 377 p. et Yankel FIJALKOW, *La construction des logements insalubres*, Paris, L'Harmattan, 1998, 274 p.

28. A.N., C 928, *Documents de l'assemblée constituante, comité du travail, sous-comité d'hygiène*.

29. A.N., C 928, *Documents de l'assemblée constituante...*, « Projet de maison garnie pour les ouvriers » ; circulaire de Rohaut de Fleury sur la construction de logements d'ouvriers ; « projet de casernement pour les travailleurs » ; « abrégé concernant la construction de cités ouvrières » ; projet de Puteaux pour rendre l'ouvrier propriétaire ; projet de Harou-Romain pour la création

d'une inspection de logements ouvriers ; opuscule sur le projet d'une « cité du commerce et de l'industrie » ; etc.

30. A.N., F8 210, *Logements insalubres, application de la loi du 13 avril 1850, extrait du Registre des délibérations du conseil général du Nord*, p. 2.

31. A.N., F8 210, *Logements insalubres, application...*

32. Armand de MELUN, *De l'intervention de la société pour prévenir et soulager la misère*, Paris, Plon, 1849, 68 p. Voir également le commentaire qu'en fait Jean-Baptiste DUROSELLE, ouv. cité, p. 449.

33. Ces thèmes sont déjà en partie évoqués dans l'ouvrage d'Armand de MELUN, *Mémoire aux chambres sur quelques questions de charité publique*, Paris, Sagnier et Bray, 1847, 24 p. Armand de Melun ne propose pas de réformes d'ensemble, mais une série de mesures concernant les enfants trouvés, l'extinction de la mendicité, les monts- de-piété et le travail des enfants dans les manufactures.

34. Les débats figurent dans les éditions du *Moniteur universel*, datés des 28 juillet 1849, 9 décembre 1849, 19 décembre 1849, 7 mars 1850 et 15 avril 1850.

35. Le ministre du Commerce et de l'Agriculture intervient à plusieurs reprises, en particulier lors de la discussion sur les amendements à l'article 1. Voir *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 786 et suivantes.

36. Rappelons que nous ne possédons que les comptes-rendus publiés dans *Le Moniteur universel* pour connaître le détail des réflexions de la commission qui a préparé le texte.

37. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 785.

38. *Le Moniteur universel*, 19 décembre 1849, p. 4075 et 4076.

39. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 785.

40. *Le Moniteur universel*, 19 décembre 1849, p. 4076.

41. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 785.

42. *Le Moniteur universel*, 3^e supplément au n° 353, 19 décembre 1849, p. 4077.

43. Le rapport général de la commission de prévoyance et d'assistance n'a pas encore été prononcé par Thiers à l'Assemblée.

44. *Le Moniteur universel*, 19 décembre 1849, pp. 4077-4078.

45. L'un demande que l'on inscrive dans la loi, « les logements et leurs dépendances » ; l'autre envisage la réversion au bureau de bienfaisance de la commune des amendes payées par les propriétaires qui n'ont pas opéré rapidement les travaux. Voir *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 791.

46. Jean-Marie MAYEUR, Alain CORBIN [dir.], *Les immortels du sénat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995, p. 493 et suivantes.

47. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 785 et 789.

48. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 786.

49. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 786.

50. *Le Moniteur universel*, 7 mars 1850, p. 791.

51. *Le Moniteur universel*, séance du 13 avril 1850, p. 1208.

52. Voir l'article de Yankel FIJALKOW dans ce même volume.

53. Le comité consultatif d'hygiène publique est institué aux termes de la loi du 18 décembre 1848 et domine le dispositif qui prévoit la création de commissions dans les chefs-lieux de canton et de conseils d'arrondissement et de département.

54. A.N., F8 210, *Logements insalubres : exécution de la loi du 13 avril 1850*, liasse I 2.

55. Le rapporteur évoque les lois du 14 septembre 1789 et les décrets du 16 et 20 août 1790.

56. Dans les limites de la loi sur les attributions municipales du 3 mars 1822.

57. A.N., F8 210, *Logements insalubres...*, liasse II 1.

58. Alfred DES CILLEULS, *Commentaire de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres*, Paris, Librairie générale de jurisprudence, Cosse, Marchai et Crédateurs, 1869, p. 19.

59. Celles-ci se plaignent, par la suite, du manque de considération que les pouvoirs publics ont pour leurs travaux. Voir notre contribution, « La rénovation du quartier Saint-Victor », *Recherches contemporaines*, n° 2, 1994, pp. 79-112.
60. A.N., F8 211, *Logements insalubres...*, liasse I 1.
61. Rappelons que ce décret est pris avant l'arrivée de G.E. Haussmann à la Préfecture de la Seine.
62. Alfred DES CILLEULS, ouv. cité, p. 70-71.
63. *Ibidem*, p. 27.
-

RÉSUMÉS

La loi du 13 avril 1850 sur le logement insalubre a été votée par l'Assemblée législative à la suite d'un long combat des partisans de mesures d'Assistance que les républicains s'étaient engagés à prendre en 1848. Pour faire admettre la loi, ses promoteurs en ont volontairement limité la portée. La définition de l'insalubrité reste peu précise. L'ensemble du dispositif s'appuie sur la décentralisation et la responsabilité de l'expertise repose sur les capacités des Conseils municipaux. L'application de la loi à Paris va cependant en modifier le sens en conférant les compétences au préfet de la Seine. La mesure retenue est la condition d'expropriation publique en cas de causes d'insalubrité extérieure. La loi devient alors un moyen juridique de transformer la ville.

The 13 April 1850 law or when the Second Republic acknowledges unhealthy housing. The law concerning unhealthy housing was passed in 1850 by the Assemblée Législative after long debates following the 1848 Republican promises of a better living for workers. But the promoters of the law voluntary deemphasized the subject. The implement of the law enables a devolution enforced by local authorities. One exception was Paris where the Préfet de la Seine was powerful enough to be responsible for these mesures. The law became a legal way to transform the city.

INDEX

Mots-clés : Histoire politique, Paris, Histoire urbaine, Logement, Seconde République

AUTEUR

FLORENCE BOURILLON

Maître de conférences à l'Université Paris XII-Val-de-Marne, Institut Jean-Baptiste Say
flbourillon[at]hotmail.com