

GÉRARD JORLAND

UNE SOCIÉTÉ
À SOIGNER

HYGIÈNE ET SALUBRITÉ PUBLIQUES
EN FRANCE AU XIX^e SIÈCLE

nrf

GALLIMARD

I

NAISSANCE DE L'HYGIÈNE
PUBLIQUE

[...] nous sommes abrités des vents du nord par la forêt d'Argueil d'une part ; des vents d'ouest par la côte Saint-Jean de l'autre ; et cette chaleur, cependant, qui à cause de la vapeur d'eau dégagée par la rivière et la présence considérable de bestiaux dans les prairies, lesquels exhalent, comme vous savez, beaucoup d'ammoniaque, c'est-à-dire azote, hydrogène et oxygène (non, azote et hydrogène seulement), et qui, pompant à elle l'humus de la terre, confondant toutes ces émanations différentes, les réunissant en un faisceau, pour ainsi dire, et se combinant de soi-même avec l'électricité répandue dans l'atmosphère, lorsqu'il y en a, pourrait à la longue, comme dans les pays tropicaux, engendrer des miasmes insalubres [...].

Gustave FLAUBERT,
Madame Bovary.

Une épistémè lavoisienne

L'hygiène publique n'est pas une discipline. C'est un ensemble connexe de disciplines qui, outre la médecine, comprend la pharmacie, la chimie, la médecine vétérinaire, le génie civil et militaire, l'administration publique, les statistiques et l'économie politique. Elle constitue ce que Michel Foucault appelait une « épistémè », mais qu'il voyait sous-jacente aux disciplines existantes, de sorte qu'il dut en faire l'objet d'une « archéologie du savoir » plutôt que d'une histoire des sciences. Dans le cas de l'hygiène publique au XIX^e siècle, l'épistémè n'est pas sous-jacente et à exhumer, elle se donne à voir dans les institutions.

Les conseils d'hygiène devaient en effet compter quatre à six médecins, deux à quatre pharmaciens, un à deux vétérinaires, et trois autres membres, soit agriculteur, commerçant ou industriel, soit ingénieur des Mines ou des Ponts et Chaussées, officier du génie ou architecte du département. Le chef de bureau de la préfecture assistait aux délibérations avec voix consultative. L'annuaire des conseils d'hygiène de 1867, le seul jamais publié, montre que ces proportions furent respectées¹.

De la même manière, lorsqu'elle se constitue en 1877, la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle est ouverte, d'après l'article 3 de ses statuts, « aux médecins, vétérinaires,

1. 37% de médecins, 18,5% de pharmaciens et chimistes, 7,6% de vétérinaires, 8,5% d'administrateurs préfectoraux, 8,4% d'ingénieurs civils et militaires et 3,6% d'agriculteurs, commerçants et industriels, le reste étant composé pour l'essentiel du personnel d'autres administrations, de juges, d'avocats, d'hommes politiques et de propriétaires.

chimistes, physiciens, météorologistes, ingénieurs, architectes ». D'ailleurs, elle fusionnera en 1900 avec la Société des ingénieurs et architectes sanitaires dans la Société d'hygiène publique et de génie sanitaire.

Cette configuration de disciplines ne va pas de soi. Elle trouve son origine chez Lavoisier qui l'a instaurée et pratiquée avant que ses collaborateurs et successeurs ne l'institutionnalisent.

LAVOISIER, FONDATEUR

Pour se représenter Lavoisier en termes contemporains, il faut l'imaginer deux fois prix Nobel de chimie, directeur du CEA, du CNRS, des Impôts et de la Banque de France, homme d'affaires avisé par surcroît. Un personnage « hors norme », dirait-on.

Il fut à l'origine de la seconde révolution scientifique, que Bohr accomplit un siècle et demi plus tard en fusionnant la physique et la chimie dans la théorie atomique quantique. Cette révolution consiste en un changement d'ontologie matérielle — la substitution aux quatre éléments immémoriaux (l'eau, l'air, la terre et le feu) des trois états de la matière (solide, liquide et gazeux), le feu (ou la chaleur) faisant passer les corps d'un état à l'autre.

Lavoisier instaura cette nouvelle ontologie matérielle en décomposant l'air et l'eau en leurs éléments, l'oxygène combiné dans un cas à l'azote, dans l'autre à l'hydrogène. Et il établit un programme de recherche : isoler tous les éléments, dont il ne voulait préjuger ni du nombre ni même de la nature¹. Il institua ce programme en créant, avec ce que nous appellerions « son équipe » (Guyton de Morveau, Berthollet et Fourcroy), une nouvelle nomenclature chimique qui « fournit beaucoup plus qu'un lexique — des principes généraux pour construire les noms des substances encore à découvrir² ». La génération qui lui succéda identifia autant d'éléments (vingt-huit) qu'on en connaissait depuis l'Antiquité (vingt-cinq, dont huit isolés par sa génération).

1. LAVOISIER, *Traité*, t. I, p. 194.

2. BENSUADE-VINCENT, *Lavoisier*, p. 245.

Si ces découvertes ne s'expliquent par aucune intuition chimique directrice, si les registres de laboratoire de Lavoisier ressemblent à une partition plus rhapsodique que symphonique¹, cette intuition n'en existe pas moins, mais elle est physique. Legs de la première révolution scientifique, les corps sont pesants ; leur pesanteur est une qualité commune qui permet de les distinguer quantitativement. Lavoisier différencie donc les corps en les pesant : selon Jean-Baptiste Dumas, « entre ses mains, la balance est devenue un véritable réactif² ». Mais la balance ne peut jouer ce rôle que moyennant le principe ontologique cartésien de conservation de la quantité de matière : Dieu, en vertu de son immuabilité, a créé une certaine quantité de matière et la maintient en existence. Toutefois, à ce fondement métaphysique, Lavoisier donne un sens physique. Il fait du principe de conservation de la quantité de matière un principe de symétrie : en vase clos, toute réaction chimique est réversible. Par conséquent, la même quantité de matière avant l'expérience doit se retrouver après, le poids des corps avant la réaction doit équilibrer celui des corps qui en résultent. S'agissant d'un principe ontologique, il ne régit pas seulement la chimie, mais tous les domaines dans lesquels Lavoisier s'est exercé : la Ferme générale, la production de salpêtre, le rendement des terres agricoles ou la Caisse d'escompte.

Des marchands s'étaient plaints, auprès du contrôleur général des finances, de la concurrence de ceux d'entre eux qui, établis dans le voisinage des communautés religieuses exemptées d'impôts, s'enrichissaient en vendant moins cher. Turgot se tourna vers la Ferme générale et chargea Lavoisier de mener l'enquête en sa qualité de directeur des octrois de Paris³. Celui-ci n'eut pas de mal à montrer, principe de conservation de la quantité de matière oblige, que les approvisionnements de ces communautés déclarés aux barrières d'octroi excédaient les consommations inscrites sur leurs registres « dans une forte proportion », d'un tiers selon les calculs de Mollien.

En 1775, Lavoisier prit la direction de la Régie des poudres. En treize ans, d'après lui, le royaume devint autosuffisant. En outre, la qualité de la poudre progressa significativement, puisque sa portée

1. *Ibid.*, pp. 148-151.

2. Cité par GUERLAC, *Lavoisier*, p. XVII.

3. Fonds Lavoisier, nouvelles acquisitions, Académie des sciences, f° 17.

s'accrut des deux tiers. Si l'introduction de la potasse au lieu de la simple cendre pourrait expliquer les gains qualitatifs, c'est surtout la politique des prix qui rend compte des gains quantitatifs, comme Patrice Bret l'a montré. Lavoisier y insiste : l'augmentation de la récolte de salpêtre serait l'effet « surtout de l'espérance de bénéfice que présentera, aux entrepreneurs et salpêtriers, la fabrication du salpêtre » ; les régisseurs ne doutaient pas de la croissance annuelle de la production « surtout d'après l'augmentation du prix du salpêtre »¹. Or sa politique des prix se fondait sur son principe de conservation de la quantité de matière. Les salpêtriers avaient le droit de fouiller les habitations, de se faire livrer gratuitement du bois pour en obtenir la cendre, d'être logés et nourris pour compenser l'insuffisance du prix de vente, réglementé, du salpêtre, qui ne couvrait par leurs frais. « Il est évident, écrit Lavoisier, que si l'on retranche la portion du prix du salpêtre qui se paye en privilèges, il faut nécessairement y suppléer par une augmentation de paye en argent, autrement le salpêtrier ne pourra plus vivre dans son état et il sera bientôt forcé de l'abandonner². » Ce prix devait être assez élevé pour permettre aux salpêtriers « d'acheter de gré à gré le droit de fouiller chez les particuliers » au lieu de l'imposer de force.

Entre 1778 et 1784, Lavoisier s'est constitué un domaine agricole de plus de mille hectares en terres à blé dans le Blésois, sur lequel il entreprend des recherches de physiocratie appliquée : « [...] ce n'est pas seulement dans les cabinets qu'il faut étudier l'économie politique, [...] c'est par une étude réfléchie d'une grande exploitation territoriale, par des calculs suivis pendant un grand nombre d'années sur la distribution des richesses renaissantes, qu'on peut se former des idées justes sur ce qui concourt à la prospérité d'un grand royaume³. » En un mot, les physiocrates soutiennent que seule l'agriculture est créatrice de richesse, qu'elle seule donne un « produit net », c'est-à-dire un surplus au-delà des avances (semences et engrais) et des coûts de production. L'industrie ne fait que transformer cette richesse, et le commerce, que la distribuer ; l'une comme l'autre sont donc « stériles ». Ils raisonnent non pas en valeur, mais en termes réels : ni l'industrie ni le commerce n'augmentent la quan-

1. LAVOISIER, *Œuvres*, t. V, p. 667 (je souligne).

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*, t. II, p. 822.

nationaux, la réduction du taux d'intérêt et le cours forcé des assignats. Lavoisier ayant évalué les biens nationaux à un milliard de livres, convaincu que « tout tend à l'équilibre » en vertu précisément du principe de conservation de la quantité de matière, proposa devant la Société de 1789 de ne « mettre en circulation que le moins d'assignats qu'il sera possible, qu'à mesure qu'on y sera forcé par la nécessité des circonstances¹ ».

Si le principe de conservation de la quantité de matière donnait un sens ontologique aux résultats des pesées à la balance, encore fallait-il que ces résultats fussent numériques. Lavoisier faisait le plus grand cas de la quantification en chimie, trop même, puisqu'il s'attirait l'ironie de ses contemporains moquant ses décimales qui excédaient de loin l'exactitude de ses instruments. D'où son intérêt, non plus pour l'économie politique, mais pour l'arithmétique politique. Il laisse inachevée sa *Richesse territoriale du royaume de France*, première enquête statistique à laquelle les hygiénistes ne cesseront plus de se référer. Lavoisier y fait usage de deux principes, un principe de conservation des consommations, avatar du principe de conservation de la quantité de matière, et un principe des moyennes, qui sera omniprésent dans les études statistiques du siècle suivant.

La France n'a pas son pareil pour se prendre les pieds dans ses dispositions constitutionnelles et basculer dans l'inconstitutionnalité. Nous aurons l'occasion d'en rencontrer un exemple qui mit fin à la II^e République. Mais déjà, avant que l'Assemblée nationale constituante ne se sépare, en septembre 1791, Robespierre lui avait fait adopter la règle d'inéligibilité de ses membres à la nouvelle Assemblée législative. Le résultat en fut que le roi, fort de son expérience de deux années de confrontation avec une assemblée révolutionnaire, tenta de reconquérir ses prérogatives aux dépens d'une assemblée d'« hommes nouveaux » en précipitant le pays dans la guerre. Les révolutionnaires n'eurent d'autre choix que l'insurrection pour reprendre le pouvoir et préserver les acquis de la Révolution, mais un pouvoir illégal, qui ne pouvait donc s'exercer que par la terreur. C'est dans ce contexte que fut décrétée l'arrestation des fermiers généraux, le 24 novembre 1793. Après beaucoup d'hésitations, à l'instigation de sa femme et de son beau-père, lui aussi fermier général, Lavoisier se rendit le 28. Lorsque la condamnation

1. *Ibid.*, t. VI, p. 381.

fut prononcée, sa femme entreprit des démarches pour les faire libérer tous les deux, mais, en refusant de séparer le sort de son mari de celui de son père, elle le perdit. Lavoisier fut guillotiné le 8 mai 1794.

Chimiste, bien sûr, administrateur, on l'a vu, Lavoisier s'essaya donc à l'économie politique et aux statistiques, deux autres disciplines de l'épistémè hygiéniste, qu'il instaura complètement, puisqu'il fut aussi membre de la Société royale de médecine, où il entreprit d'appliquer la chimie à l'hygiène. Le tome III de ses œuvres, publiées dans les années 1860 pour les quatre premiers volumes, est intitulé *Mémoires et rapports sur divers sujets de chimie et de physique pures ou appliquées à l'histoire naturelle et à l'hygiène publique*¹. Y sont recueillis des mémoires sur l'éclairage des villes et des salles de spectacle, des rapports sur l'analyse et l'adduction des eaux, une série de rapports météorologiques, un rapport sur les prisons et d'autres sur les hôpitaux, le fameux rapport sur le magnétisme animal comme cas de charlatanisme, des rapports sur la falsification des cidres et l'hygiène alimentaire, un rapport sur les « tueries² » de Paris comme établissements insalubres, enfin des notes de laboratoire sur l'analyse organique et un mémoire sur la fermentation spiritueuse. Si l'on omet les pages relatives à la machine aérostatique de Montgolfier, la composition de ce tome est celle des rapports des conseils d'hygiène publique et de salubrité à l'époque de sa publication. C'est là le fait de l'éditeur, Jean-Baptiste Dumas, qui a plaqué rétroactivement sur les textes manuscrits et imprimés de Lavoisier la table des matières d'un rapport de Conseil d'hygiène. Mais que cela fût seulement possible renforce l'idée d'une instauration lavoisienne de l'épistémè hygiéniste.

D'autant que Lavoisier a formulé le principe même de l'hygiénisme du XIX^e siècle à l'occasion de son mémoire sur les salles de spectacle : le renouvellement de l'air³. Et que dans ses rapports sur

1. Le tome IV, intitulé *Mémoires et rapports sur divers sujets de chimie et de physique pures ou appliquées à l'histoire naturelle, à l'administration et à l'hygiène publique*, comprend les rapports de Lavoisier à l'Académie des sciences sur des projets ou des ouvrages relatifs à l'hygiène.

2. Les bouchers recevaient les bêtes sur pied et les abattaient eux-mêmes. Les hygiénistes n'eurent de cesse de municipaliser les abattoirs pour des raisons d'hygiène alimentaire et de salubrité urbaine.

3. Alphonse Guérard l'atteste devant l'Académie de médecine au milieu du siècle suivant : « Ici, c'est Lavoisier qui, paraissant faire trêve à ses immortels travaux, vient

les tueries d'animaux de boucherie et sur les hôpitaux, il a défini l'indicateur qui fera de l'hygiène publique une science quantitative : le taux de mortalité différentielle.

PRÉAMBULES RÉVOLUTIONNAIRES

Une *épistémè* lavoisienne donc, pas seulement parce que Lavoisier l'a instaurée, mais aussi parce qu'il a œuvré à son institutionnalisation en participant aux travaux du Comité de salubrité de l'Assemblée nationale constituante à titre de commissaire de l'Académie des sciences pour les hôpitaux de Paris. Craignant que le Comité de mendicité, formé à la suite de la nationalisation des biens du clergé, notamment du patrimoine hospitalier et charitable, ne conduisît à une réforme de la médecine à laquelle ils n'auraient aucune part, les dix-sept médecins de l'Assemblée se réunirent en Comité de salubrité pour s'en occuper eux-mêmes, à l'instigation de Vicq d'Azyr, secrétaire perpétuel de la Société royale de médecine. Ce comité fut chargé de l'enseignement et de l'exercice de la médecine, de l'organisation des hôpitaux et des maisons de santé, et de tout ce qui intéressait la salubrité publique¹.

Si ses préconisations en matière d'enseignement furent mises en œuvre sans solution de continuité, sinon sans délai, il n'en alla pas de même pour la salubrité publique. Les premières furent en effet reprises dans la loi sur l'enseignement que Fourcroy, l'un des collaborateurs de Lavoisier, fit voter en 1803 : fusion de la médecine et de la chirurgie, qui donna naissance à la clinique anatomopathologique, constitution d'un enseignement hospitalo-universitaire, qui remplaça l'apprentissage et la recherche du chevet du malade au lit d'hôpital — l'une jointe à l'autre rendant possible l'introduction

s'asseoir dans nos salles de spectacles ; mais, étranger aux jeux de la scène, il y vient étudier l'altération progressive de l'air, que vicient les émanations de ce peuple qui, entraîné par le plaisir, se livre, avec insouciance, aux dangers qu'il crée lui-même, et ne soupçonne pas que le génie veille auprès de lui pour les lui signaler et en neutraliser les effets ! » (A. Guérard, « Considérations générales sur l'hygiène », *AHPML*, 1^{re} s., t. XXVII, 1842, pp. 43-75 ; citation pp. 43-44).

1. AN, AF, I*23. Comité de salubrité, séance du 4 octobre 1790.

des statistiques en médecine, comme l'a bien montré Michel Foucault¹ —, création de chaires de chimie et de chaires d'hygiène.

Pour ce qui est de la salubrité publique, le Comité conçu, avec celui de mendicité, une Agence de secours et de salubrité publique dans chaque département². Ses neuf membres, représentant la diversité de l'*épistème*, puisque seulement quatre d'entre eux seraient médecins et un serait pharmacien, devaient être élus par le corps électoral. L'idée d'élection, au lieu d'une simple nomination, ne cessera de resurgir tout au long du siècle suivant, sans jamais même être essayée. Cette légitimité électorale leur aurait conféré une autorité qu'ils auraient pu imposer aux individus comme aux pouvoirs publics. Mais alors, l'Agence aurait été un État dans l'État.

Il s'agissait de substituer l'*assistance publique* à la charité privée. Les fonds que procurerait l'aliénation des biens hospitaliers seraient distribués aux malades, aux vieillards, aux infirmes et aux enfants abandonnés. D'où le fameux article premier du projet de décret du Comité de mendicité : « L'Assemblée nationale déclare qu'elle met au rang des devoirs les plus sacrés de la Nation l'assistance des pauvres dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie, et qu'il y sera pourvu, ainsi qu'aux dépenses pour l'extinction de la mendicité, sur les revenus publics, dans l'étendue qui sera jugée nécessaire³. » Ce changement de valeur, cette substitution d'une valeur politique à une valeur religieuse, avait aussi pour but de débarrasser les hôpitaux de leur population résidente d'indigents pour y pratiquer la nouvelle médecine alliant recherche et enseignement. Ces médecins de canton dans les campagnes et de quartier dans les villes, rémunérés par les conseils généraux, seraient chargés de les soigner gratuitement à domicile. Ils étaient les héritiers des médecins commissionnés d'Ancien Régime.

Elus et salariés, ils devaient être dotés du pouvoir d'imposer les mesures de salubrité publique déterminées par l'Agence⁴. Celle-ci

1. Foucault, *Naissance de la clinique*, pp. 96-104 et 109-110.
2. AN, AF, I*23. Comité de salubrité, séances des 26 et 28 mai et du 18 juin 1791. Cf. Ingrand, *Le Comité de salubrité*, pp. 80-85.
3. Bloch et Tuetey, *Procès-verbaux*, p. 380.
4. L'article premier du projet de décret stipule : « Chaque médecin de canton ou de section de ville sera l'inspecteur-né de tous les objets de salubrité dans toute l'étendue de son arrondissement. Il requerra auprès des tribunaux l'exécution des lois relatives à la

aurait pour attributions la surveillance des aliments et des eaux minérales, l'inspection des pharmacies, les soins à donner en cas d'épidémie et d'épizootie ou aux noyés et asphyxiés, la salubrité des cimetières, des voiries et des égouts, des prisons, des hospices et des hôpitaux, l'assainissement des marais et des fossés, le contrôle — d'inspiration évidemment lavoisienne — de la putréfaction et de la fermentation dans certaines industries. Ce seront les attributions des conseils de salubrité tout au long du siècle suivant.

Comme l'observa très justement Henry Ingrand : « Alors que nos assemblées sanitaires, instituées par la loi de 1902, sont presque exclusivement des assemblées consultatives, l'Agence de secours et de salubrité était investie de pouvoirs qu'elle détenait en propre et dont elle pouvait user en toute indépendance¹. » Ce ne sont pas seulement les institutions hygiénistes créées par la loi de 1902, ce sont toutes celles du XIX^e siècle qui ne seront que consultatives et non délibératives, et n'auront dès lors aucun pouvoir et guère d'efficacité. Tant il est vrai que les mesures de salubrité publique ne s'imposent pas d'elles-mêmes, de manière toute cartésienne par leur seule évidence. Il faut une institution exécutive : le savoir ne confère aucun pouvoir, il ne l'acquiert que du politique.

L'Assemblée législative, qui succéda à la Constituante le 1^{er} octobre 1791, fusionna les comités de mendicité et de salubrité dans un Comité des secours publics chargé de la mendicité, des hôpitaux et des prisons, et, conjointement avec un Comité d'instruction publique, de l'enseignement et de l'exercice de la médecine et de la pharmacie. Si les dispositions relatives à l'enseignement purent être reprises, celles concernant la salubrité publique restèrent en suspens : aucun comité ne s'en chargea. L'Agence de secours et de salubrité fut en effet tronquée, il n'en subsista qu'une Agence de secours, distribuant l'assistance matérielle et médicale aux indigents afin d'éradiquer la mendicité, c'est-à-dire sédentariser les vagabonds. La loi du 27 novembre 1796 en fit les bureaux de bienfaisance qui, au moins dans les villes, ont assuré cette fonction tout au long du XIX^e siècle. Les médecins cantonaux devinrent des officiers de santé, mais au lieu d'être employés par les agences de secours

salubrité publique et s'adressera à l'Agence de secours et de salubrité pour tous les objets qui exigeront sa participation ou son intervention. »

1. INGRAND, *Le Comité de salubrité*, p. 84.

pour soigner les indigents, ils furent institués en praticiens libéraux par la loi de 1803 sur l'exercice de la médecine. Après la disparition des officiers de santé au milieu du XIX^e siècle, les médecins cantonaux firent leur réapparition, mais, hormis dans certains départements, les médecins libéraux parvinrent à en contrarier l'institution pour se préserver de leur concurrence.

La salubrité publique n'avait pourtant pas déserté les esprits. Sous le Directoire, Jean-François Barailon, médecin et député de la Creuse, qui avait participé aux côtés de Fourcroy à la création des écoles de santé, présenta une motion le 3 janvier 1797 sur l'organisation de la médecine. Elle visait à établir un Conseil de salubrité dans chaque département, qui, outre des secours aux indigents, s'occuperait des épidémies et des épizooties, inspecterait les pharmacies et les drogueries, et pourrait être requis par les autorités sur toute question de santé publique¹. Le projet resurgit peu après.

UNE INSTITUTION PRÉFECTORALE

Ce serait à l'initiative de Charles Louis Cadet de Gassicourt, qui en aurait suggéré l'idée à Chaptal, alors ministre de l'Intérieur, que le préfet de police Louis-Nicolas Dubois créa le Conseil de salubrité de Paris par un arrêté du 6 juillet 1802. Au lieu de consulter des experts ou de nommer des commissions temporaires, dont les avis pouvaient diverger, il valait mieux instituer un conseil permanent qui établirait une jurisprudence en matière de salubrité publique. Non seulement l'initiative venait d'un chimiste, mais, à l'origine, trois des quatre membres du Conseil étaient chimistes, le quatrième étant vétérinaire². Cette composition correspondait aux attributions énumérées à l'article premier de l'arrêté : les boissons, les établissements industriels et les épizooties, à Paris, dans le département de la Seine et les communes de Seine-et-Oise du ressort de la préfecture

1. BEAUCHAMP, *Enquêtes et documents*, pp. 233 et 242.

2. Outre Cadet de Gassicourt, Nicolas Deyeux et Jean Antoine Augustin Parmentier étaient pharmaciens. Jean-Baptiste Huzard était vétérinaire.

de police. C'est seulement l'année suivante que trois médecins firent leur entrée au Conseil¹.

Ce furent encore les chimistes qui donnèrent aux conseils de salubrité leur raison d'être en établissant la nomenclature des établissements classés soumis à autorisation administrative, à la demande du ministère de l'Intérieur². Selon qu'ils opéraient soit par la putréfaction ou la fermentation (rouissage, boyauderie, boucherie, amidonnerie, tannerie, brasserie, etc.), soit par le feu (distillation, dorure, oxydation des métaux, éclairage au gaz, etc.), leur commission *ad hoc* distingua les établissements incommodes qui répandaient des odeurs nuisibles à la propriété foncière, les établissements insalubres qui exhalaient des miasmes de nature à compromettre la santé publique, et les établissements dangereux pour la sécurité des personnes et des biens qui faisaient courir des risques d'incendie ou d'explosion. La section de chimie les distribua en trois classes selon qu'ils devaient être éloignés de toute habitation en raison de leur caractère dangereux ou insalubre, qu'ils pouvaient être admis dans le voisinage des habitations, mais contrôlés en raison de leur incommode, ou qu'ils pouvaient s'installer sans restriction, mais sous surveillance. La nomenclature des établissements classés fut remaniée tout au long du siècle au gré du développement industriel.

Une ordonnance préfectorale du 12 février 1806, reprise par le décret napoléonien du 10 octobre 1810 et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, soumit les établissements classés à une autorisation administrative après une enquête *de commodo et incommode*. Le Conseil de salubrité eut alors pour rôle de conseiller au préfet d'accepter ou de rejeter les demandes en fonction des résultats de l'enquête. Plus tard, par arrêté préfectoral du 6 octobre 1807, le Conseil de salubrité fut chargé d'assister le préfet de police dans les questions d'hygiène publique que posaient les épidémies, les inhumations, les fosses d'aisances ou les nouveaux médicaments, par exemple.

1. Le directeur de l'École de santé de Paris, Michel Auguste Thouret, qui avait participé aux travaux du Comité de mendicité, Jean-Jacques Leroux, professeur de clinique interne, et Guillaume Dupuytren, chef des travaux anatomiques à l'École de santé, chirurgien à l'Hôtel-Dieu et l'un des maîtres de l'École d'anatomie pathologique de Paris.

2. INSTITUT DE FRANCE, ACADÉMIE DES SCIENCES, *Procès-verbaux*, t. III, p. 152, et t. IV, p. 256.

La mise en œuvre de cette réglementation des établissements classés fut l'occupation majeure des conseils de salubrité créés dans les grands centres industriels sur le modèle de Paris, à l'initiative des préfets pour les conseiller dans l'examen des demandes d'autorisation. Sous la Restauration, le ministère de l'Intérieur tint en bride leur création, il ne l'admit que pour les villes industrielles : ainsi à Nantes, puis à Lyon, Marseille, Lille¹.

Dans les départements agricoles, où la question des établissements classés ne se posait pas, le ministre de l'Intérieur n'a pas avalisé leur création. Ainsi dans les Deux-Sèvres, en Haute-Vienne ou dans la Mayenne². Le ministre ne dissimulait pas sa méfiance à l'égard des comités permanents, susceptibles d'« entraver la marche de l'administration qui ne saurait s'écarter des avis qui lui sont donnés sans blesser l'amour-propre de ses conseillers, ni s'y conformer sans renoncer quelquefois à ce qu'elle juge utile et convenable³ ».

Sous la monarchie de Juillet, la formation de conseils d'hygiène s'est poursuivie, toujours à l'initiative des préfets confrontés aux demandes d'autorisation d'établissements classés qu'entraînait l'industrialisation. Ainsi en Seine-Inférieure, à Bordeaux, en Seine-et-Oise et dans le Tarn⁴, ou encore, beaucoup plus tard, dans l'Aisne et à Saint-Étienne⁵. Il n'y eut plus de restriction, des conseils furent institués dans des départements agricoles pourvu que leur préfet s'en préoccupât. Ainsi dans le Vaucluse et en Charente par le même préfet⁶, ou encore dans l'Eure⁷. Faute d'établissements classés à autoriser, ils n'ont fonctionné que par épisodes⁸.

Dès lors que les conseils se prononcèrent sur des questions d'hygiène publique relatives à l'assainissement des villes et non plus seulement de salubrité dans le cadre de la législation des

1. AD Nord, M261/3 ; AD Rhône, 5M5 et 5M7 ; *Rapport général sur les travaux du Conseil de salubrité du département des Bouches-du-Rhône, depuis 1831 jusqu'en août 1840*, Marseille, Typographie de Feissat aîné et Demonchy, août 1840, pp. 10-12.

2. AN, F8/174, III.

3. AD Haute-Vienne, 5M10. Lettre du directeur du 2^e bureau au préfet de Haute-Vienne du 23 janvier 1826.

4. AN, F8/174, III ; AD Gironde, 5M47 ; AD Seine-et-Oise (à Versailles), 7M1 ; AD Tarn, 5M1, et AN, F8/174, III.

5. AN, F8/174, III ; AD Rhône, 5M7.

6. AD Vaucluse, 5M18.

7. AD Eure, 5M43.

8. AD Vaucluse, 5M19, et Eure, 5M118.

établissements classés, leur existence suscita un conflit de compétences entre le préfet et le maire. L'Assemblée nationale constituante avait accordé de larges pouvoirs de police sanitaire aux municipalités et à leur maire, leur attribuant des « fonctions propres » soumises ni à l'approbation ni à la ratification d'aucune autorité supérieure, notamment assurer la *salubrité* des rues, lieux et édifices publics¹. Mais la législation ultérieure n'a cessé de rogner sur ces compétences. Soit en les dégradant en fonctions déléguées soumises au contrôle de l'administration centrale, qui pouvait les annuler ou les réformer ; soit en les transférant aux préfets pour les villes de plus de cent mille habitants ou à d'autres institutions, comme l'Académie de médecine pour les médecins des épidémies et les vétérinaires départementaux, voire au roi lui-même pour la police sanitaire des frontières². Le ministère de l'Intérieur pouvait néanmoins arguer de la compétence des maires pour refuser la création de conseils d'hygiène dans les Deux-Sèvres et en Haute-Vienne.

La loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale chargea le maire de la salubrité publique au titre de ses fonctions spéciales, donc sans que le préfet pût se substituer à lui. C'était revenir au décret de 1789 sur les municipalités. Il faudra attendre la fin du siècle pour que, avec l'institution des bureaux municipaux d'hygiène, les maires puissent exercer leur responsabilité sanitaire. On aura alors un conseil à chaque échelon territorial : commune, arrondissement et département. Le préfet, contrôlé par le Conseil général, est assisté en matière de salubrité par le Conseil d'hygiène départemental ; le sous-préfet, contrôlé par le conseil d'arrondissement, est assisté en matière de salubrité par le Conseil d'hygiène d'arrondissement ; le maire, contrôlé par le conseil municipal, est assisté en matière de salubrité par le bureau d'hygiène. En attendant la créa-

1. Décret du 14 décembre 1789 sur les municipalités, art. 50.

2. Décret du 19 juillet 1791 relatif à la police municipale et correctionnelle, soumettant les arrêtés municipaux au contrôle de l'administration départementale ; Constitution de l'an III subordonnant les conseils municipaux aux autorités départementales ; loi du 17 février 1800 instituant les arrondissements ; art. 14 de la loi du 17 février 1800 instituant des commissaires généraux de police et décrets des 1^{er} juillet et 25 octobre 1800 et du 29 avril 1803 investissant les préfets de la responsabilité de la salubrité publique des grandes villes et des ports militaires ; loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire, consécutive à l'épidémie de fièvre jaune, attribuant au chef de l'État la responsabilité des mesures à prendre en cas de menace épidémique.

tion des bureaux d'hygiène, il y eut donc conflit de compétence entre le maire et le préfet, dans les grandes villes comme dans les communes rurales. Déjà, dans le X^e arrondissement de Paris, un Conseil de salubrité avait été constitué en 1808 à l'initiative du maire Duquesnoy¹. Ce conflit, qui éclata au grand jour à Lyon et à Troyes², fut l'une des causes de l'inefficacité des conseils d'hygiène.

Contrairement aux idées reçues, ce n'est donc pas l'épidémie de choléra de 1832 qui précipita la création des conseils de salubrité. Des bureaux de secours *ad hoc* et des commissions sanitaires dans les départements du littoral et des frontières furent créés, les conseils de salubrité n'ayant de fonction que consultative, ce qui d'ailleurs suscita le ressentiment de leurs membres³. Il n'y a guère que quatre cas où la création d'un conseil semble plus ou moins liée à la menace du choléra : en Côte-d'Or, à Toulouse, dans la Vienne et les Hautes-Pyrénées⁴.

L'idée d'une généralisation des conseils de salubrité à la faveur du choléra de 1832 a pour origine le lobbying d'un personnage étrange, Victor de Moléon, qui avait obtenu de son condisciple à l'École polytechnique, le comte d'Anglès, lorsque celui-ci était préfet de police, l'exclusivité de la publication par son *Recueil industriel* des rapports du Conseil de salubrité de Paris. Il nourrissait l'ambition de le faire acheter par tous les conseils de salubrité d'arrondissement, par conséquent en nombre d'autant plus grand qu'il y aurait d'arrondissements dotés d'un Conseil de salubrité. Et il chercha à faire la même chose pour les rapports des conseils de salubrité provinciaux⁵. Le mois suivant la circulaire ministérielle du 1^{er} avril 1832 sur le choléra, il envoya aux conseils généraux une notice les incitant à créer des conseils de salubrité dans tous les

1. AN, F13/1543.

2. AD Rhône, 5M7, et AN, F8/174, III. « Circulaire de M. le Préfet Combe-Sièyes à MM. les Sous-préfets et à MM. les Maires du département, relativement à la création des CS », Troyes, le 6 juillet 1833, in *Recueil des principaux travaux des CS du département de l'Aube*, Troyes, Impr. de Cardon, février 1835.

3. À Bordeaux, par exemple ; cf. AD Gironde, 5M54.

4. AN, F8/174, III ; AD Haute-Garonne, 5M62 ; S. de Touchimbert, « Étude rétrospective sur l'organisation de l'hygiène publique dans le département de la Vienne », in *Recueil des travaux du Conseil central d'hygiène publique et de salubrité et des conseils d'hygiène d'arrondissement de l'année 1889*, Poitiers, Impr. Millet, Decoust et Pain, 1890, p. 30 ; AD Hautes-Pyrénées, 5M22.

5. AD Bouches-du-Rhône, 5M56, et AD Gironde, 5M54.

arrondissements de leur département. Cette première tentative n'eut pas grand succès ; Moléon ne se découragea pas pour autant. Moins d'un an plus tard, il revint à la charge auprès du nouveau ministre du Commerce, Adolphe Thiers¹. Et, de fait, celui-ci envoya une circulaire aux préfets le 6 mai 1833 rédigée dans les mêmes termes, y compris l'abonnement au *Recueil* de Moléon. C'est en s'y référant que le préfet de l'Aisne créa ses conseils de salubrité dans chaque arrondissement. La troisième tentative de généralisation semble en même temps porter la marque de Moléon et procéder d'une tout autre considération, à savoir l'échéance de la loi sur les municipalités². Des conseils d'arrondissement vont être formés en cascade dans une dizaine de départements³. Le ministre demande alors à l'Académie de médecine de lui soumettre un projet d'institution de conseils de salubrité dans tout le royaume⁴.

Marc rend son rapport au nom de la commission de l'Académie de médecine en 1837⁵. Après avoir étendu le domaine de compétence des conseils de salubrité à tout ce qui concerne l'homme, de sa conception à son inhumation, il définit leurs attributions en extraordinaires — topographies médicales, mouvements de la population, épidémies et épizooties, inconvénients résultant d'industries nouvelles, météorologie, nouveaux procédés et nouveaux appareils, constructions d'édifices publics — et ordinaires — établissements classés, surveillance des boissons et des aliments, maladies contagieuses, vaccine, visite sanitaire des établissements publics, exercice de la médecine, prostitution, secours aux noyés et aux asphyxiés ; enfin, il décrit l'organisation des conseils de salubrité en s'inspirant de diverses sources, mais sans innover.

Le ministère rejeta l'article 17, inspiré des dispositions du préfet Combe Sieyès dans le Tarn et dans l'Aube : « Les places de médecin et de chirurgien des hospices, prisons, etc., seront accordées de préférence aux membres des conseils qui montreront le plus de zèle

1. AN, F8/174, I.

2. AN, F8/174, II.

3. Allier, Dordogne, Eure-et-Loir, Loiret, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Var, Vosges et Ille-et-Vilaine.

4. AN, F8/174, I.

5. Ch. Chr. H. Marc, « Rapport d'une commission de l'Académie royale de médecine à Monsieur le Ministre du Commerce et des Travaux publics, sur l'établissement de conseils de salubrité départementaux », *AHPML*, 1^{re} s., t. XVIII, 1837, pp. 5-36 ; AN, F8/174, I.

pour concourir aux travaux des conseils et pour le bien public¹. » Il s'agissait d'une authentique médecine publique. Mais le directeur du Bureau sanitaire fit observer que cette disposition serait déplacée émanant d'un ministère qui n'avait dans ses attributions ni les hospices ni les prisons. Il proposa néanmoins de faire imprimer le rapport à cinq cents exemplaires et de l'envoyer au corps préfectoral, accompagné d'une circulaire soulignant que « la salubrité [étant] une attribution essentiellement municipale », les conseils devraient être placés sous l'autorité des maires, sauf à Paris, et que, pour être départementaux, leurs attributions devront s'étendre à plusieurs villes et aux campagnes, à ce titre seulement ils seront à bon droit sous la direction des préfets². La législation des établissements classés, qui faisait des conseils de salubrité une institution préfectorale, et la loi sur les municipalités, qui en faisait une institution municipale, rendaient impraticable le projet de l'Académie de médecine.

Au bout du compte, combien de conseils d'hygiène d'arrondissement ont existé avant le décret de 1848 ? 57 selon Moléon³, 65 selon une autre source⁴. Pour ma part, j'en dénombre 70 sur 363 possibles. Moins d'un cinquième des arrondissements en avaient un. Plus éclairante est leur distribution géographique. Autour de pôles industriels, ils forment six ensembles connexes, hormis un département isolé, la Seine-Inférieure. Un ensemble centré sur Nantes et qui s'étend sur la Loire-Inférieure et l'Ille-et-Vilaine ; un autre centré sur Bordeaux, qui regroupe la Gironde, la Dordogne, la Charente et la Vienne ; un troisième centré sur Toulouse et qui comprend la Haute-Garonne, le Tarn et les Hautes-Pyrénées ; un quatrième centré sur Marseille, englobant les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse et le Var ; un cinquième centré sur Strasbourg, incluant le Bas-Rhin et les Vosges ; et le sixième, le plus étendu, le long d'un axe Lille-Paris-Lyon⁵. Autrement dit, les conseils de salubrité se sont

1. Pour le Tarn, cf. AD, 5M1, et AN, F8/174, III.

2. AN, F8/174, I.

3. Victor de Moléon fit deux nouvelles tentatives, l'une en octobre 1843 (AD Seine-et-Oise [à Versailles], 7M1), l'autre en août et octobre 1848 (AN, F 8/174, I).

4. A. G., « Recension du *Traité d'hygiène industrielle* de Maxime Vernois », *AHPML*, 2^e s., t. XIV, 1860, p. 235.

5. Pas-de-Calais, Nord, Aisne, Seine-et-Oise, puis Paris et Eure-et-Loir à l'ouest, Seine-et-Marne, Aube et Côte-d'Or à l'est, Loiret, Cher, Allier, Loire et Rhône au sud-est.

implantés dans les départements industrialisés pour les besoins de l'administration des établissements classés et se sont propagés aux départements contigus par émulation préfectorale.

C'est la révolution de 1848 qui a imposé la généralisation des conseils de salubrité. D'abord, l'arrêté du 10 août 1848, pris par le président du Conseil des ministres sur rapport du ministre du Commerce, établit près de ce ministère un Comité consultatif d'hygiène publique à la place du Conseil supérieur de santé¹. L'article 1^{er} définit ses attributions : il est chargé des épidémies, des conditions sanitaires de la population, de la vaccination, des établissements thermaux, des conseils de salubrité, de l'exercice illégal de la médecine et de la pharmacie, de l'hygiène professionnelle. Il est composé de sept membres, dont quatre docteurs en médecine, qui ont droit à des jetons de présence. Ils se réunissent une fois par semaine.

Le premier comité comprenait François Magendie, médecin à l'Hôtel-Dieu et professeur de médecine au Collège de France, comme président, Hippolyte Royer-Collard, professeur d'hygiène à la faculté de médecine de Paris, François Mèlier et Louis-René Villermé, pour les médecins, Antoine Alexandre Brutus Bussy, directeur de l'École de pharmacie de Paris, tous membres de l'Académie, certains, en outre, de l'Académie des sciences ou de l'Académie des sciences morales et politique s : l'élite médicale en somme.

Le Comité consultatif commença par faire une enquête sur l'existence des conseils de salubrité dans les différents départements sous forme de questionnaire aux préfets². Le 6 novembre 1848, il remit à son ministre de tutelle un projet d'arrêté sur l'organisation de l'hygiène publique³. Le plus novateur en était l'élection des membres médecins, pharmaciens et vétérinaires des conseils d'arrondissement par leurs pairs, comme dans le nouveau conseil de Strasbourg⁴, les autres membres étant choisis par le préfet. Ces

1. Sur ce Conseil de santé, voir la fin du chapitre 3.

2. Cette enquête a disparu avec toutes les archives du ministère du Commerce de cette période. On en retrouve des brouillons dans les archives départementales. Par exemple, AD Haut-Rhin, 5M2, AD Bas-Rhin, 15M214, AD Vaucluse, 5M18, AD Ille-et-Vilaine, 5M35.

3. AN, F8/169.

4. Par arrêté du 31 mai 1848, un nouveau Conseil de salubrité fut constitué sans référence à l'ancien. Ce conseil était électif (art.2). Sont électeurs les médecins,

conseils d'arrondissement nommaient les commissions cantonales ou choisissaient les correspondants cantonaux et élisaient des délégués qui formaient le conseil de département. Ils avaient l'initiative de leurs séances, aussi bien de l'ordre du jour que de la convocation, et devaient être consultés avant toute décision de l'administration en matière de santé publique. Ils disposaient d'un budget alimenté par une redevance pour l'inspection des établissements classés.

Le 9 décembre 1848, le Conseil d'État examina ce projet et en rejeta toutes les innovations, pourtant calquées sur l'organisation et le fonctionnement des chambres de commerce. Mais elles ne se limitaient pas à la réglementation d'une profession, elles concernaient, bien au-delà, toute la politique de santé publique. Les conseils d'arrondissement et de département, de même que les commissions cantonales, seraient nommés par le préfet, qui n'aurait plus l'obligation de prendre leur avis. Le ministre du Commerce, Charles-Gilbert Tourret, pressé par l'épidémie de choléra qui avait déjà touché deux départements, soumit le décret conçu selon les vues du Conseil d'État à la signature du président du Conseil Cavaignac le 18 décembre et démissionna. Des lettres adressées à son successeur par l'association des médecins de Paris, le conseil médical et la société de médecine du Bas-Rhin demandant le retrait du décret et le retour au projet initial du Comité consultatif d'hygiène publique restèrent sans réponses.

Une circulaire aux préfets du nouveau ministre du Commerce Louis Buffet, le 3 avril 1849, fixa le nombre et la répartition des membres de chaque conseil d'arrondissement. Un décret du président de la République Louis Napoléon Bonaparte, du 15 décembre 1851, reconduisait dans son organisation le Conseil de salubrité de Paris, renommé Conseil d'hygiène publique et de salubrité, et instituait une commission d'hygiène et de salubrité publiques dans chacun des arrondissements de Paris ainsi qu'à Sceaux et à Saint-Denis.

Cette volonté des hygiénistes de s'affranchir de toute tutelle politique était un produit des Lumières ; elle prit fin avec celles-ci au

pharmaciens et vétérinaires domiciliés dans le département depuis six mois. Ils votent pour les membres de leur profession. Les membres sont élus pour six ans, renouvelables par tiers. Ils sont rééligibles. La première élection a eu lieu le 30 juin 1848.

cours de la révolution de 1848. Il ne resta plus aux médecins qu'à suivre une autre stratégie : devenir eux-mêmes législateurs. En attendant, les conseils d'hygiène publique et de salubrité, organisés consultatifs, se mirent à la remorque des préfets. Alors que les conseils d'arrondissement étaient au centre du dispositif, seuls les conseils départementaux eurent une activité régulière. Même lorsqu'ils bénéficièrent d'un droit d'initiative, le bénévolat refroidit leur zèle. Puisque les préfets avaient à s'occuper des établissements classés, les conseils d'hygiène y consacrèrent la plus grande partie de leur activité. Ils n'eurent même d'existence que là où il y avait des établissements à classer. Comme les questions d'hygiène publique n'étaient pas du ressort des préfets, mais des maires, les conseils ne purent que les soulever.

La fonction préfectorale était essentiellement politique, et de police politique en ce siècle de grande instabilité institutionnelle. La tâche du préfet, a-t-on dit, était avant tout de propagande gouvernementale. Notamment, il devait veiller à l'élection des candidats gouvernementaux, et s'y employer ouvertement. On eut donc un système clos : le préfet assurait l'élection d'un député, qui favoriserait sa carrière en intervenant auprès du ministre. Les régimes se succédant après des épisodes sanglants, guerres ou révolutions, il revenait aux préfets de les enraciner localement. Pour ce faire, ils avaient besoin de relais locaux, notamment des maires, qu'il n'était nullement dans leur intérêt d'indisposer en leur imposant des travaux d'assainissement. D'autant moins que les préfets n'en tiraient aucun bénéfice de carrière, la durée des postes étant courte, quand ces travaux pouvaient prendre du temps.

Sur les vingt-huit conseils de salubrité créés dans des chefs-lieux de département avant 1848, la moitié se trouvaient dans des villes où existait une école de santé ou une faculté de médecine. C'est encore plus net après la généralisation des conseils de salubrité : les quatre cinquièmes des départements offrant un enseignement médical ont eu des conseils d'hygiène actifs ; les deux tiers des départements qui ont publié régulièrement leurs travaux abritaient une école de santé ou une faculté de médecine. Bien sûr, là où des écoles de santé ou des facultés de médecine avaient été créées, ce furent leurs professeurs qui animèrent les conseils d'hygiène départementaux. Il n'y a pas d'exemple de conseil qui ne comporte de professeur de médecine parmi ses membres quand il existe une école de santé ou une

faculté de médecine en ville. Autrement dit, les conseils d'hygiène publique et de salubrité devaient jouer le même rôle pour l'hygiène que les hôpitaux pour les autres disciplines médicales, tout à la fois champ d'observation et d'application, condition pour que la science ait le moindre effet sur la réalité sociale.