

Fondements et faux-semblants de la *guerre des polices* SOUS Napoléon

Aurélien LIGNEREUX¹

docteur en histoire,
professeur à l'université d'Angers

En matière policière, toute une tradition historiographique a consacré la période napoléonienne comme celle d'une triple naissance. D'une part, elle correspond à la montée en puissance de la police moderne, au point de jouir d'une réputation ambivalente d'omniscience. D'autre part, le Consulat et l'Empire constituent aussi un temps de refondation et d'expansion pour la gendarmerie, qui sort de la Révolution déstabilisée par une double crise, de confiance et de croissance. Enfin, ces années sont également celles de l'affirmation d'une guerre des polices emblématique. Aussi schématique soit-elle, une telle présentation a le mérite de suggérer la nature exacte du conflit : il est à interpréter comme le choc d'institutions en plein essor et se disputant un même champ de compétences.

Ce qui compte dès lors, c'est moins de suivre les péripéties de cette rivalité que de présenter ces ambitions concurrentes, et notamment la place projetée pour la gendarmerie. Fouché, ministre de la Police générale (juillet 1799-septembre 1802, juillet 1804-juin 1810, Cent-Jours), Moncey, Premier inspecteur général de la gendarmerie (décembre 1801-mars 1815), et Napoléon, ont tous trois directement pesé sur les destinées du corps qu'ils ont cherché à façonner à leur usage. On pourrait leur adjoindre Savary (chef de la gendarmerie d'élite de 1802 à 1810, ministre de la Police générale de juin 1810 à avril 1814 et Premier inspecteur général de la gendarmerie pendant les Cent-Jours), mais il n'a pas sensiblement modifié le compromis auquel Fouché et Moncey avaient abouti, sous l'arbitrage de Napoléon.

La gendarmerie selon Fouché : « l'armée de la Police »

À la tête de la Police générale avant même le 18 Brumaire, Fouché a d'emblée cherché à s'approprier

la gendarmerie, corps en mesure de lui fournir à bon compte, parce qu'à la charge du ministère de la Guerre et des départements, le personnel qui lui fait défaut sur le terrain. Si les moyens d'application ont évolué en fonction du rapport de force, les vues de Fouché, exprimées dès l'automne 1800 dans son *Compte rendu général de l'administration de la police pendant l'an VIII*, n'ont guère varié :

« La Police qui a déjà centralisé ses forces pour l'établissement des autorités nouvelles, obtient pour l'exécution de ses ordres toutes les brigades de Gendarmerie.

L'arrêté du 8 Germinal, en déterminant les rapports de la Gendarmerie avec chaque ministère, l'a rendue à ses véritables fonctions.

Cette force armée organisée comme toutes les autres dans le ministère de la Guerre, et distribuée dans les divers départements de la République, est, en quelque sorte, l'armée de la Police [...]

À la suite de plusieurs années de Révolution et de guerre, tout autre moyen de sûreté publique serait trop faible. Nul

ne peut contester cette vérité que trop de faits établissent ; mais ce qu'un Gouvernement républicain sent également, c'est qu'une force essentiellement militaire, en protégeant puissamment la liberté des individus, peut alarmer la liberté nationale, il a donc voulu en obtenir les avantages et en séparer les inconvénients ; il a cru parvenir à ce double but en faisant dépendre les actes de cette force qui est militaire des ordres du ministre de la Police qui est magistrat de l'ordre civil. Cette combinaison d'un corps militaire par sa nature, et mis en action par des magistrats civils est le résultat d'une sagesse profonde [...]

La gendarmerie est ainsi réduite à un corps d'exécution subordonné. Les qualités militaires prêtées aux gendarmes rendent d'autant plus nécessaire leur sujétion envers une administration civile. Selon Fouché, la création d'un inspecteur général, le 8 germinal



¹ Aurélien Lignereux, *Gendarmes et policiers dans la France de Napoléon. Le duel Moncey - Fouché*, préface de Jean Tulard, Maisons-Alfort, SHGN, 2002, 275 p.

an VIII (29 mars 1800), renforce même cette instrumentalisation puisque, désormais, la Police générale dispose d'un interlocuteur unique pour relayer et faire appliquer ses instructions.

Par la suite, si l'argumentaire républicain s'efface, les bases conceptuelles demeurent. Fouché sait en effet manier à la fois les grands principes - la force publique est essentiellement obéissante - et le détail des règlements (art. 133, 137, 140 et 142 de la loi du 28 germinal an VI - 17 avril 1796 - sur les réquisitions). Le ministre joue en outre de l'image tendancieuse des gendarmes - plus zélés qu'éclairés, quand ils ne sont pas brutaux et bornés - qu'élaborent ses bulletins de police. Parallèlement, Fouché tâche aussi de s'assurer des soutiens au sein même de la gendarmerie. Par exemple, il exploite l'animosité entre Moncey et Almain, colonel de la 13^e légion. Le ministre se pose en protecteur en échange de renseignements dont la primeur échappe à l'Inspection générale. Pour illustrer ce statut de créature mais aussi pour dévoiler le rejet que pouvait susciter l'ascendant de Moncey sur la gendarmerie, citons une lettre que cet officier, inquiet pour sa place à l'annonce du retour d'Espagne du maréchal, écrit à Fouché le 22 avril 1809 :

« Le Grand protecteur, mon éternel ennemi est entré en France, son fidèle Clément, protecteur du département de la Nièvre, de l'Allier et du Cher, est allé se jeter dans ses bras et on ne manquerait pas pour me punir de mon indiscretion envers V.E. de me préparer un voyage outre-mer ! les bontés et l'autorité de V.E. ayant seules arrêté il y a deux ans celui projeté pour la Corse ».

La gendarmerie d'après Moncey : une Arme autonome et polyvalente

Il est vrai que Moncey est jaloux de son autorité sur le corps, condition selon lui de sa cohésion et de son rayonnement. Son projet est pourtant complexe, voire contradictoire, puisqu'il encourage un développement tout azimut de l'Arme. En parallèle à son entreprise de renforcement de l'esprit de corps au moyen de ses ordres généraux², Moncey a également développé les missions policières afin de faire de la gendarmerie, et d'abord de l'Inspection générale, une puissance dans l'État. Le service de renseignement, qui le met en relation directe avec le chef de l'État grâce aux rapports qu'il lui adresse chaque jour, est donc un enjeu essentiel. Une vraie course à l'information l'oppose à la Police générale, ce qui a pu s'opérer au détriment de la pertinence des nouvelles collectées, comme le laisse entendre cette circulaire du 25 avril 1809 :

« M. le colonel, c'est dans la correspondance de la gendarmerie avec son Premier inspecteur général que doit se faire remarquer principalement son exactitude, sa vigilance et le bon esprit qui la dirige : c'est là que sont déposés les résultats de

son service et les preuves de son utilité dans le système général de l'administration. [...] Or les communications en ce qui concerne spécialement les objets de police, n'offraient point toujours le degré d'exactitude, d'utilité et de perfection qu'il est permis d'attendre d'un corps aussi éminemment important.

La gendarmerie est une sentinelle fidèle et intelligente livrée à ses propres lumières

pour donner l'éveil au gouvernement sur tout ce qui peut l'intéresser, rien ne doit échapper à sa vigilance ; des relations habilement concertées, une intelligence bien entretenue avec les chefs de l'administration de grade en grade jusque dans les dernières localités, doivent éclairer, assurer son opinion et la préserver d'erreur ».

Pour parvenir à cette fin, Moncey ne craint pas de cautionner le déguisement des gendarmes tant il est vrai que le port de l'uniforme ruinerait, en ce domaine, tous leurs efforts. Sur ordre du Premier Consul, l'Inspection générale surveille même le personnel de l'administration par le biais des commandants de compagnie. L'apogée de ces missions policières correspond à l'intermède 1802-1804 : les attributions du ministère de la Police générale supprimé reviennent de droit à celui de la Justice mais la gendarmerie se les approprie en partie. Moncey



Statue de Moncey sise à la place Clichy à Paris

² Dominique Renault, « Les convictions du maréchal Moncey », *Revue historique des armées*, 1991, n° 4, p. 15-21.



lui-même s'arroge le pouvoir d'ordonner des arrestations, avec l'approbation du chef de l'État.

Après la reconstitution du ministère de la Police générale, la concurrence est d'autant plus vive que les gendarmes et les policiers partagent une même conception de l'esprit public, qui ne diffère guère de l'ordre public : le moral et la fidélité des populations se mesurent directement à l'inventaire des délits et des désordres signalés. La police de Fouché a beau insister sur la différence de forme entre les rapports des policiers et ceux des gendarmes, le travail sur le fond est le même. Cette concurrence aboutit à une crise aiguë, qui éclate en ventôse an XIII (février 1805). Par la suite, dans le compromis auquel se résignent Moncey et Fouché, ce dernier admet un espionnage propre à la gendarmerie. On ne s'étonnera donc pas de constater que le Premier inspecteur demande l'entremise du ministre pour financer cer-

taines missions, à l'exemple de cette lettre du 5 janvier 1807 :

« V.E. a reconnu qu'un espionnage organisé, des embuscades secrètes dirigées par des agents sûrs et fidèles, sont l'unique moyen qui puisse conduire à ce résultat. La gendarmerie s'en est déjà servi avec avantage et l'emploie journellement, non seulement dans l'Eure, mais dans beaucoup de départements. Elle en ferait un usage encore plus fréquent et plus utile si l'impossibilité de subvenir aux dépenses nécessaires n'était souvent un obstacle qu'il n'est pas en son pouvoir de surmonter ».

Ce soin pris à élargir les prérogatives de la gendarmerie vise à renforcer son autonomie d'action, en confiant à ses membres les différentes phases des opérations, depuis la collecte des informations jusqu'à l'exécution des mesures jugées nécessaires, d'où le reproche récurrent qui lui est adressé de fonctionner en circuit fermé, de s'isoler des autorités civiles. Des concessions mutuelles permettent cependant de réduire ces dysfonctionnements. Le 19 vendémiaire an XIV (11 octobre 1805), la circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets consacre l'égalité de dignité à laquelle Moncey aspire pour son corps : « L'autorité civile confiée à ceux-ci, et la force publique confiée à la Gendarmerie, sont pour ainsi dire les deux bras du gouvernement. Leur action réciproque ne

pourrait donc jamais s'entrechoquer sans contrarier la nature de leur institution respective. Leur but est le même [...] ». Malgré tout, sur le terrain, les querelles de personnes rendent cet équilibre précaire.

Service de l'État et intérêts du prince : les exigences de Napoléon

Il reste d'ailleurs à souligner que c'est Bonaparte lui-même qui avait laissé se développer cette rivalité. Dans les premiers temps du Consulat, le brigandage n'a pu être réprimé que par la force militaire, incitant parfois les gendarmes à négliger les maires, suspects d'être, de gré ou de force, complices des brigands. Surtout, la montée en puissance de la Police générale devait être contrebalancée par la promotion de la gendarmerie, sous peine de dépendre exclusivement des données rassemblées et filtrées par Fouché, qui a

toujours su conserver une marge de manœuvre politique.

Sans vraiment atteindre le rang de quasi-ministère que lui prête une historiographie complaisante, l'Inspection générale a ainsi offert un utile contrepois à la Police, rôle évoqué par le conseiller d'État Pelet de la Lozère, chargé de la police de toute la moitié méridionale de l'Empire : « Cette défiance le porta à multiplier les contre-polices [dont] celle plus étendue de l'inspecteur général de la gendarmerie : les gendarmes, répandus sur tous les points de la France, devaient mettre chaque jour à la poste le bulletin de ce qui s'était passé. Les chefs de ces polices travaillaient directement avec l'empereur »³. Desmarest, l'homme clef de la sûreté générale, est plus explicite : « Il faut savoir que les officiers de gendarmerie n'exécutaient aucune mission, de quelque part qu'elle vint, sans adresser le double de leur rapport à leur inspecteur général. Aussi le ministre de la Justice ne les employait pas pour ce qui exigeait le secret »⁴. Notons que ces propos, relatifs aux années 1802-1804, mettent en scène une rivalité entre l'Inspection générale et le ministère de la Justice, ce qui rappelle que l'enjeu ne saurait se restreindre au seul conflit, corporatiste, entre police et gendarmerie, mais qu'il met en cause les relations entre le pouvoir civil et l'autorité militaire.



Une telle perspective explique la prudence du balancier impérial. Le machiavélisme - divisant pour mieux régner - s'efface devant une double exigence. D'une part, la concurrence et le contrôle voulus par Napoléon entre ses polices s'arrêtent à la nécessité d'efficacité. Cette priorité le pousse à intervenir lorsque les susceptibilités nuisent au fonctionnement du système - « Que chacun, disait-il, marche dans sa ligne, s'il y a choc, j'arriverai »⁵ -, ou à demander à Fouché de s'adresser directement aux officiers de gendarmerie, ignorant ainsi l'Inspection générale. D'autre part, la gendarmerie ne doit pas à son tour

être source de déséquilibre. L'arbitrage de la crise de ventôse an XIII est révélateur : l'Empereur reproche vivement au ministre de la Police la forme de ses prétentions, mais il lui donne raison sur le fond :

« La gendarmerie doit obéir à quelqu'un ; si elle est à la fois dans la dépendance de l'armée et de l'administration, elle forme donc un état particulier. Elle doit être à la disposition des préfets, comme supérieurement chargés de la police des départements. [...] Si la gendarmerie reçoit ainsi une direction d'indépendance de l'autorité civile qui a la police, loin de la rendre avantageuse, on la rendra nuisible à l'État »⁶.

Napoléon a donc favorisé la gendarmerie pour contenir la police et les ambitions personnelles de Fouché, mais dans le respect des dispositions de la Constitution de l'an VIII, elles-mêmes héritées des principes de 1789. Il en résulte une situation ambiguë, institutionnalisant un partage des tâches propice aux frictions épisodiques, dans la mesure où il repose sur une répartition qui n'est ni thématique, ni géographique ni vraiment hiérarchique. Tel est le legs de l'organisation policière napoléonienne : il tient moins à sa politisation ou à sa militarisation qu'à la complémentarité concurrentielle de plusieurs administrations effectuant les mêmes missions de police⁷, la gendarmerie et la Police générale n'étant d'ailleurs que les pièces maîtresses d'un complexe policier plus large.

Il n'est donc pas faux de faire remonter au Consulat et à l'Empire les origines d'un contentieux appelé à perdurer sous des formes nouvelles, liées au développement de la police, et en particulier à la création d'un personnel d'exécution en uniforme, en mesure de disputer à la gendarmerie sa prééminence à la fois sur le terrain comme sur le plan des représentations. Ce n'est d'ailleurs qu'au terme de cette évolution que l'expression figée et galvaudée de *guerre des polices* peut prendre sens et consistance.

³ Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration recueillies par un membre de son conseil d'État*, Paris, F. Didot, 1833, p. 82.

⁴ *Témoignages historiques ou Quinze ans de haute police sous Napoléon*, par M. Desmarest, chef de cette partie pendant tout le Consulat et l'Empire, Paris, Levasseur-Bousquet, 1833, p. 126.

⁵ *Ibid.*, p. XXXI.

⁶ Au maréchal Moncey, 10 germinal an XIII (31 mars 1805), Napoléon Bonaparte, *Correspondance générale*, Paris, Fayard, 2008, V, n° 9755, p. 167.

⁷ Jean-Marc Berlière, « "Un modèle napoléonien de police" », dans J.-J. Clère et J.-L. Halpérin (dir.), *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, Paris, La Mémoire du Droit, 2003, p. 177-186.