

La mise en place d'une police rurale ?

Les commissaires cantonaux sous le Second Empire

SNHPG

Édouard Ebel

.....
Chef d'escadron,

Service historique de la Défense - département de la Gendarmerie nationale



Les décrets du 28 mars 1852 et du 17 janvier 1853 mettent en place le corps des commissaires cantonaux. Cette nouvelle institution s'inscrit dans le cadre de la recomposition policière du Second Empire, visant à accroître les effectifs et à rationaliser le service, notamment par la voie de la spécialisation. Après le coup d'État du 2 décembre 1851, Louis-Napoléon entend asseoir sa tutelle sur le pays. Il compte notamment sur les forces de l'ordre et l'armée pour appuyer son action. La restructuration de la police s'insère dans ce contexte initial. L'unité élémentaire du contrôle social et politique se situe au niveau du canton où cohabitent forces de police et gendarmerie. La juridiction des commissaires de police s'étend désormais à l'ensemble des communes composant les cantons ruraux, alors que parallèle-

ment le pouvoir politique souhaite généraliser l'implantation de ces nouveaux fonctionnaires. Cette police cantonale s'épanouit et se renforce durant les quinze premières années du Second Empire. Un système original mais complexe se met alors en place.

Des commissaires sous influence

Les commissaires cantonaux sont nommés par le pouvoir politique, mais les municipalités présentent souvent leur candidat au préfet. Cet appui est primordial puisque le système de recrutement favorise les candidats locaux. Ce précepte prévaut déjà entre 1800 et 1852, mais il s'infléchit par la suite. En effet l'État, souhaitant s'assurer le contrôle de l'institution et combattre ainsi la tutelle des édiles, favorise par la loi du 27 février 1855 les mutations en instaurant

Collection
Gradelère

un système de promotion. Les commissariats sont désormais classés selon l'importance de la ville où ils exercent leur métier et sont susceptibles de progresser dans la hiérarchie. Pourtant, dans les petites villes de province et dans les villes moyennes, les maires restent maîtres de leur police. Les municipalités versent en grande partie les salaires des commissaires et assurent les coûts de fonctionnement sur leurs propres fonds. Cette charge, mobilisant entre 3% et 7% des budgets municipaux, est lourde pour les communes. Les villes protestent d'ailleurs à l'égard d'un système qui les contraint à financer une police dont la finalité leur échappe en partie. Mais ce système provoque également des rapports de sujétion : en contrepartie du salaire et des efforts consentis pour financer la police, les maires entendent diriger les commissaires cantonaux. En 1864, dans un ouvrage intitulé *Réorganisation des commissaires cantonaux*, Émile Thomas, défenseur des intérêts corporatifs, évoque cette situation complexe : « L'ancienne doctrine voulait que le commissaire fût un agent purement municipal, subordonné exclusivement au maire. Cette doctrine, encore en vigueur avant 1848, subsiste malheureusement à l'état de conflit permanent »¹. Cette situation d'une police sous perfusion municipale n'évolue guère sous le Second Empire : payés par les municipalités, les commissaires ne peuvent prétendre à une émancipation.

Les policiers sont également dépendants du préfet et du procureur. La hiérarchie préfectorale est généralement très forte et pèse lourdement sur la carrière des commissaires. Ils sont alors jugés pour leur travail dans le domaine de la police d'État. Leur mise à l'index par le préfet équivaut souvent à leur démission ou leur départ. La tutelle des procureurs est également réelle dans le domaine de la police judiciaire. Les multiples hiérarchies ne facilitent pas la tâche de commissaires cantonaux, forcés parfois de composer avec des autorités différentes.

Radiographie d'un corps

Les commissaires sont peu nombreux à avoir suivi un cursus universitaire et leur scolarisation est souvent sommaire. Mais à l'instar des gendarmes, un niveau minimum d'alphabétisation est indispensable, dans la mesure où ces hommes rédigent des procès-verbaux et des comptes rendus à leur hiérarchie.

Les commissaires sont souvent originaires de la région où ils exercent leur métier. Choisis parmi les catégories sociales censées représenter un soutien pour

le pouvoir, le vivier sociologique de leur recrutement ne se modifie pas fondamentalement entre 1800 et 1870². En 1865, une statistique nationale concernant 1 720 commissaires laisse apparaître que 48% d'entre eux sont issus du milieu militaire, 21% ont travaillé dans l'administration, 12% dans la justice, 10% sont d'anciens instituteurs et 9% ont exercé divers métiers avant de rejoindre la police.

La moyenne d'âge au recrutement se situe autour des quarante ans ; ces postes sont donc attribués à des hommes d'âge mûr, possédant déjà une expérience professionnelle. La durée de la carrière des policiers cantonaux est relativement brève en moyenne et se situe à sept ans pour les commissaires alsaciens.

Les policiers sont évalués durant toute leur carrière par leurs supérieurs hiérarchiques. La notation concerne aussi bien leur profil psychologique, leur stature physique que leur activité professionnelle. Une lecture en filigrane laisse apparaître une véritable fiche signalétique du commissaire de police. À quoi correspond ce commissaire exemplaire ? Il possède une stature robuste, est correctement vêtu, vit en famille, fréquente ses collègues et se dispense des sorties nocturnes. Dans son emploi, il est zélé, honnête, respectueux envers ses supérieurs, capable de prendre des initiatives et d'une infaillible fidélité au régime politique. Cette figure idéalisée du policier n'est pas le propre du système de notation, on perçoit également l'image de policiers sans failles dans les ouvrages ou la presse corporative. L'archétype du policier, tel qu'il apparaît dans le système de notation, constitue d'une certaine manière la réplique idéale d'un fonctionnaire au service de la population.

Le traitement alloué aux commissaires de police est une question qui soulève discussions et polémiques au XIX^e siècle. Les policiers, ainsi que les élites administratives, considèrent presque unanimement que le salaire est insuffisant. Avant le décret impérial du 27 février 1855, les policiers sont rétribués sur la base de l'arrêté du 23 fructidor an IX (10 septembre 1801) qui établit un classement fondé sur le nombre d'habitants des villes. Ce classement omet de préciser le montant du traitement pour ceux d'entre eux qui sont à la tête de la police des villes de moins de dix mille habitants. La situation de ces commissaires – les plus nombreux – est disparate ; si le traitement « brut » est relativement faible, il est compensé par des avantages (bois de chauffage, gratuité du logement, gratifications éventuelles). Après 1852, les lois

¹ THOMAS Émile, *Réorganisation des commissariats de police*, Montdidier, 1864, p. 64.

² EBEL Édouard, *Police et société. Histoire de la police et de son activité au XIX^e siècle*, Strasbourg, Presses universitaires, 1999, 784 p.

portant création des commissaires cantonaux clarifient une situation ambiguë en fixant un « traitement minimum ». Désormais, le seul moyen d'améliorer son sort consiste à obtenir un changement de poste et à progresser dans le classement.³

Le salaire des commissaires de cinquième classe s'élève sous le Second Empire à 1 200 francs annuels, c'est-à-dire un peu plus que le traitement d'un gradé de la gendarmerie. Bien qu'il soit très difficile d'établir un rapport – commissaires et gendarmes disposent de revenus annexes comme les primes difficilement comparables, les gendarmes sont logés en caserne alors que certains commissaires se logent à leurs frais, etc. – on peut penser que les salaires sont à peu près équivalents entre ces deux catégories. Sur le plan du pouvoir d'achat, la période 1852-1870 se caractérise par des oscillations significatives du coût de la vie, et les traitements sont marqués par cette précarité conjoncturelle.

Les commissaires de police cantonaux, contrairement à leurs collègues des polices spéciales, ne disposent pas d'une pension de retraite, bien que le *Journal des commissaires de police* fasse de ce thème un cheval de bataille. Ces revendications, pour un traitement supérieur ou pour une pension de retraite, ont une autre incidence : celle de créer des chaînes de soli-

darité parmi les commissaires. La défense d'intérêts communs a favorisé et renforcé l'unité de ce corps.

Les missions de la police cantonale

Le travail des commissaires est de nature diverse et complexe. Les missions de police administrative, de police judiciaire et de renseignement côtoient les tâches liées à la police municipale et au contrôle politique des populations.

En matière de police judiciaire, policiers cantonaux et gendarmes interviennent en cas de flagrant délit, mais aussi en s'appuyant sur les dénonciations. Les méthodes d'enquête sont avant tout fondées sur l'empirisme et sur l'expérience personnelle des commissaires cantonaux. Au XIX^e siècle, le signalement demeure le fondement principal de la recherche des criminels. Les sommiers judiciaires, regroupant l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux et permettant de débusquer les récidivistes, sont mis en place à la préfecture de police dès les années 1800.

Les moyens des commissaires cantonaux sont réduits dans ce domaine. Il faut dire qu'en dehors de la capitale, il n'existe pas d'unité spécialisée dans la police criminelle. Le nombre d'enquêteurs est res-

³ JOURDAN Jean-Paul, « Le profil social des commissaires de police : l'exemple de l'Alsace et de l'Aquitaine (1800-1870) », dans *Les commissaires de police au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, pp. 41-65.

treint : le commissaire – ou deux gendarmes – se rend sur les lieux d'un crime ou d'un délit et applique les méthodes habituelles de la procédure criminelle. Les premières constatations établissent les circonstances de l'infraction. Elles sont suivies par l'écoute des éventuels témoins. L'examen des traces pouvant contribuer à retrouver d'éventuels coupables est systématique. Les perquisitions sont régulièrement pratiquées⁴.

La police cantonale s'occupe également du large domaine de la police administrative. Il s'agit pour les commissaires de veiller au maintien de l'ordre public. La police administrative vise à empêcher tout ce qui peut troubler la tranquillité et la sûreté publique. Elle prescrit des règles que les citoyens sont tenus de suivre. Dans cet exercice, le domaine de compétence des commissaires est très vaste. Les commissaires surveillent les lieux de réunion comme les restaurants, les cabarets ou les hôtels, et contrôlent les passeports. La surveillance des populations marginales – prostituées, indigents, vagabonds, personnes ayant subi une condamnation et faisant l'objet d'un contrôle administratif – occupe également les commissaires dans les cités⁵.

En matière de maintien de l'ordre, à l'instar des gendarmes, les commissaires interviennent souvent de manière spontanée. Pour ce corps sans véritable troupe, l'intercession dans les conflits sociaux et politiques est particulièrement délicate, dans la mesure où aucun concept ne préside à l'intercession des forces de l'ordre. Le commissaire, souvent soutenu par la brigade de gendarmerie, voire par l'armée, tente de ju-

guler les colères sociales ou politiques de son canton en se fondant sur des méthodes empiriques. L'absence de force spécialisée dans le maintien de l'ordre au XIX^e siècle rend cet d'autant plus délicat que les commissaires sont souvent jugés par leurs supérieurs dans ces moments difficiles.

La multitude des interventions de la police en matière de police administrative montre non seulement la complexité du travail policier, puisque dans chaque domaine de surveillance il faut posséder des compétences et satisfaire aux injonctions de l'autorité, mais elle révèle aussi l'intégration de cette institution dans le tissu social.

Les attributions relatives à l'exercice de la police municipale occupent une bonne partie du temps des commissaires, qui agissent sous la direction du maire. Un ensemble hétéroclite de missions est imposé aux commissaires cantonaux qui dirigent l'ensemble des



⁴ FARCY Jean-Claude, KALIFA Dominique, LUC Jean-Noël (dir.), *L'enquête judiciaire en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2007, 392 p.

⁵ AUBOIN Michel, TESSIER Arnaud, TULARD Jean (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 2005, 1059 p.

agents municipaux de la ville. L'autorité municipale leur demande de veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues et les places publiques. Les domaines du nettoyage des voies, de l'illumination des rues, de l'enlèvement des décombres appartiennent à leurs attributions. La police veille encore au maintien de la tranquillité publique et réprime les rixes accompagnées d'émeutes. Les rassemblements d'hommes dans les marchés, lors des cérémonies publiques, mais aussi durant les spectacles ou dans les cabarets sont également surveillés sous la direction du commissaire. La police municipale vérifie encore le poids des denrées et la salubrité des comestibles exposés à la vente publique. Cette partie du travail des commissaires est particulièrement contrôlée par les maires, qui sont responsables de l'ordre public dans leur municipalité.

Enfin, la police cantonale s'investit dans le domaine de la surveillance politique du pays. L'esprit qui préside à la création de cette institution apparaît clairement dans les circulaires ministérielles. Le ministre de la police, Émile de Maupas, souhaite d'abord renforcer la surveillance de la société et seconder les efforts des autorités administratives et judiciaires : « Tout savoir, tout prévenir, tout réprimer », tels sont les objectifs fixés par le ministre⁶. D'ailleurs, les commissaires cantonaux sont placés en priorité dans les endroits « où l'élément anarchique et hostile a dominé ; où l'intensité de la démoralisation et de la misère rend plus fréquente les attaques contre les personnes et les propriétés, où se trouvent des marchés considérables ; des centres industriels importants avec des populations ouvrières qu'il faut surveiller »⁷.

Le désir de contrôle se manifeste dans l'implantation des commissariats cantonaux, notamment dans les zones d'opposition et dans les centres ouvriers⁸. L'intervention de la police cantonale dans le domaine politique ne connaît guère de limites et l'institution s'intéresse à toutes les formes de manifestation et d'expression politique, qu'elles émanent d'individualités ou de groupes sociaux. Cette variété de l'ingérence policière prouve d'une certaine manière la vitalité de l'institution et de ses hommes qui sont confrontés à une série de problèmes sans cesse renouvelés. Que ce soit dans la lutte qui oppose Napoléon III au clergé catholique, dans la répression des écrits et des manifestations séditieuses, ou plus généralement dans le contrôle des opposants politiques,

la police cantonale joue, aux côtés de commissaires spéciaux – instaurés en 1855 et spécialisés dans cette fonction –, un rôle de premier plan. En effet son activité dans ce domaine, vise non seulement à protéger le pouvoir mais aussi à combattre tout ce qui peut entraver son activité. Dans l'exercice de ces attributions, la part d'autonomie des commissaires est donc restreinte et une entière collaboration est exigée par les gouvernements. Cette participation à tous les combats politiques constitue probablement une des raisons de la suppression de cette institution en 1870.

L'exercice de la police politique se traduit concrètement par la surveillance de l'opposition politique au Second Empire. Plus généralement les commissaires envoient des rapports réguliers à leur hiérarchie. Certains thèmes sont systématiquement analysés : les anniversaires de l'Empereur, les sentiments des populations après les attentats ou les discours de Napoléon III, les événements extérieurs comme les guerres, les élections, les opinions politiques au sein du canton. Les commissaires délivrent par ailleurs – malgré les critiques de leurs supérieurs – une série de renseignements tangibles sur l'état des récoltes, les prix des marchés, le pouvoir d'achat des classes laborieuses. La quantité d'informations dont dispose un sous-préfet et a fortiori un préfet est considérable. De leur aptitude à interpréter les faits dépend finalement la qualité du renseignement fournis au ministre.

Au final, le travail quotidien des commissaires de police est déjà celui de fonctionnaires occupés par la gestion d'un important volume de courrier administratif : rapports, synthèses, réponses à des requérants, enregistrements de plaintes, etc. Dans les grandes villes, les bureaux sont régulièrement ouverts de sept heures du matin à dix heures du soir. À Strasbourg, les plaintes et les déclarations urgentes sont reçues à toute heure du jour et de la nuit ; en 1860, un règlement prévoit une permanence nocturne assurée par les agents de police.

Les commissaires cantonaux sont également tenus d'effectuer des tournées dans leur canton. Ils doivent « visiter, aussi souvent que possible, et au moins une fois par mois, les communes de leur canton, voir les maires, s'entretenir avec eux de tout ce qui intéresse la sécurité publique, faire constater par eux-mêmes, par procès-verbal, les infractions aux lois et règlements de police... s'informer avec prudence de la tendance des habitants sous le rapport

⁶ Circulaire du ministère de la Police générale, 31 mai 1852.

⁷ *Ibid.*

⁸ CAULIER Aurélien, « S'adapter au temps et à l'espace : le maillage policier dans le département du Nord sous le Second Empire », dans *Métier de police. Être policier en Europe, XVIII^e-XX^e siècle*, (dir. Berlière Jean-Marc, Catherine Denys, Dominique Kalifa, Vincent Milliot), Rennes, PUR, pp. 333-344.

politique, s'informer aussi de leurs besoins et recueillir leurs plaintes avec le plus grand soin ». Ces visites doivent permettre aux policiers de connaître leur circonscription et les hommes qui la composent. Lors de ces déplacements, ils rencontrent les notables des villages et échangent des informations. Concrètement, le commissaire cantonal effectue une tournée mensuelle dans chaque commune de son canton. Le fonctionnaire établit ensuite un rapport succinct sur la commune en faisant contresigner les feuilles de tournées par le maire. Cette activité, incommode et prenante, mobilise le temps de travail des commissaires qui effectuent, si l'on se fie aux sondages effectués dans les archives départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, 130 kilomètres mensuels.

Les mutations de la police

Le Second Empire est peut-être également le moment où gendarmes et policiers se partagent un même territoire, celui du canton. Inévitablement, la proximité et l'exercice de missions similaires avivent les tiraillements. Ces conflits sont par nature difficilement mesurables dans les archives. Cependant, si une lutte des chefs entre Fouché et Moncey connaît son paroxysme sous le Premier Empire, on peut dire qu'après 1852, la rivalité entre les deux institutions progresse sur le terrain. Les rapports des procureurs impériaux et des préfets s'en font d'ailleurs l'écho. L'administration condamne assez régulièrement ces relations conflictuelles, nuisant à la bonne marche de l'administration⁹.

Plus encore, le Second Empire est une période de profonde réforme de la police. Celle-ci se restructure pour mieux répondre aux exigences du pouvoir politique. On peut d'ailleurs remarquer, dans ce domaine, les évolutions asynchrones de la police et de la gendarmerie. Cette dernière, malgré l'augmentation continue du nombre des brigades, passant entre 1852 et 1870 de 3 370 à 3 624, reste tradition-

nellement attachée à son mode de fonctionnement. Il en va différemment pour la police qui se rénove et instaure des commissaires centraux, dirigeant les commissaires des grandes villes, ainsi que des commissaires spéciaux qui se consacrent à la police du renseignement. Pour la première fois peut-être, cette police du renseignement politique dont le contrôle s'étend le long des lignes de chemin de fer s'intéresse plus au contrôle des flux – de personnes, de biens, d'idées – qu'au quadrillage du territoire. Cette évolution institutionnelle se situe également dans un mouvement de spécialisation au sein des polices municipales ; désormais des unités consacrent leur activité au contrôle des frontières et de l'émigration, d'autres, au plan local et dans les grandes villes où les effectifs sont plus importants, se consacrent plus spécifiquement à la surveillance de la mendicité ou de la prostitution.

Malgré les services rendus, mais peut-être aussi en raison de son implication politique dans le régime Napoléon III, la police cantonale – qui symbolise en quelque sorte le gouvernement napoléonien – est supprimée au début de la Troisième République, par un décret du 10 septembre 1870. Elle ne survit pas à la tourmente de la guerre et du nouveau régime politique. Le mouvement de repli, entamé dès 1865, notamment suite aux critiques du député Stievenard relayées par la presse, conduit les autorités à supprimer un certain nombre de commissariats cantonaux. On retourne en quelque sorte dans un système où les villes reprennent en main le destin de la police municipale. Après la mise en place de la République, les conseils délibèrent sur le maintien ou la suppression des commissaires dans leur cité. Les commissaires nouvellement investis deviennent des commissaires municipaux, ce qui signifie sur le plan institutionnel un retour en forces des communes, s'imposant à nouveau comme les dirigeants et les maîtres de leur police.

⁹ CARAYRADE Cyril, « Gouverner la police : commissaires cantonaux et gendarmes du Puy-de-Dôme au début du Second Empire », dans *Les commissaires de police au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, pp. 123-138.

DÉCRET DU 30 DÉCEMBRE 1907 CRÉANT LES DOUZE BRIGADES RÉGIONALES DE POLICE MOBILE, CONTRESIGNÉ PAR LES MINISTRES DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE (PUBLIÉ AU JOURNAL OFFICIEL LE 24 JANVIER 1908), TEL QUE FIGURANT DANS LA CIRCULAIRE DU 4 AVRIL 1908 ADRESSÉE AU PRÉFETS PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET PRÉSIDENT DU CONSEIL, GEORGES CLEMENCEAU ¹

[...]

En procédant à une telle innovation, le Gouvernement a eu pour but unique de doter notre pays d'un organisme devenu indispensable de préservation sociale. Il a voulu faire rechercher et poursuivre par des agents expérimentés, se déplaçant rapidement, investis d'une compétence étendue, les malfaiteurs de toutes catégories, auxquels l'extension et le perfectionnement des moyens de communication offrent de jour en jour des facilités plus grandes d'évasion et que trop souvent ne peuvent atteindre les polices locales, indépendantes les unes des autres, sans contact de commune à commune, enfermées dans d'étroites et d'infranchissables juridictions.

Établir entre ces polices le lien qui leur manque, continuer et prolonger leur action sur tout le territoire, et aussi remplacer, à l'occasion, celles qui font défaut en de nombreux endroits, voilà l'objet primordial de la récente création.

Ainsi que le comporte l'art. 1^{er} du décret, les Commissaires Divisionnaires, Commissaires et Inspecteurs de police mobile ont pour mission *exclusive* [souligné dans le texte] (j'en ai pris l'engagement formel devant les Chambres lorsque je leur ai demandé les crédits nécessaires) de *seconder l'autorité judiciaire dans la répression des crimes et des délits de droit commun* [...].

Les enquêtes à caractère administratif et surtout à caractère politique leur sont rigoureusement interdites [...].

Lorsque l'auteur d'un crime ou d'un délit aura fui, les Commissaires Divisionnaires préviendront, en donnant son signalement, s'il est connu, leurs collègues de la région où il sera présumé s'être rendu, ainsi que la police du lieu où il aurait des chances d'être arrêté. Ils avertiront en même temps, par le télégraphe, le Contrôle Général des Recherches, qui insèrera leurs communications au Bulletin de Police Criminelle ou procédera au besoin, par voie de télégramme circulaire [...].

Les Commissaires divisionnaires recueilleront attentivement les renseignements émanant de M. M. les Préfets, Sous-Préfets, Maires, ainsi que de toutes autres autorités publiques et de la gendarmerie [...].

Les plus grandes déférence et courtoisie leur sont expressément recommandées envers toutes les autorités, comme envers les fonctionnaires et agents de tous ordres et envers la gendarmerie. Ils ne doivent pas perdre de vue que leur tact et leur aménité peuvent leur valoir des assistances précieuses, en dehors de celles officiellement obligatoires [...].

J'entends que le personnel tout entier des Commissaires centraux et commissaires de police municipale, des Commissaires et Inspecteurs spéciaux de la police des chemins de fer prête, dans toute la mesure de ses moyens, à celui des brigades mobiles une aide loyale et empressée en matière de police judiciaire.

Nul sentiment de jalousie, nulle rivalité, nuls conflits de pouvoirs ne seront tolérés entre les agents des organisations existantes.

Ils peuvent être assurés qu'aucun [*sic*] espèce de privilège ne sera attribué aux uns au détriment des autres.

Ce n'est (que) [rajout manuscrit] par la confiance et la correction des rapports, par des travaux communs et (d'un) [rajout manuscrit] souci du bien public qu'ils parviendront à rendre vraiment efficace la tâche difficile et délicate que mon Administration s'est proposée.

Toutes les bonnes volontés doivent se donner carrière. Chacun doit avoir, avec sa part d'initiative et de besogne, sa part de succès et de récompense.

Les brigades régionales seront jugées, du reste, non seulement d'après ce qu'elles produiront par elles-mêmes, mais d'après les résultats généraux obtenus dans leur circonscription [...].

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur.

Clemenceau [signature manuscrite]

¹ L'orthographe a été intégralement respectée, notamment concernant l'emploi abondant des majuscules. La photocopie de ce texte nous a aimablement été fournie par Charles Diaz, auteur de *Lépopée des brigades du Tigre*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, 243 p., ouvrage désormais malheureusement indisponible.