

Sous l'oeil des commissaires : puissance et limites du modèle policier napoléonien à Genève durant la période française (1798-1813)

Vincent Fontana
Université de Genève
Octobre 2008

L'historiographie genevoise insiste sur le caractère autoritaire, intrusif et centralisé de la police napoléonienne déployée à Genève pendant la période française. Ainsi, l'historien genevois John Barthélémy Galiffe, énumérant en 1878 les raisons qui incitèrent les Genevois à adopter une « morne résignation » face au « despotisme napoléonien », note « qu'on eut plus d'une occasion de s'apercevoir des longs bras et de l'étreinte prompte et nerveuse de la police de Fouché »¹. Nommés par l'Etat en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) et confirmés dans leurs fonctions par le décret du 25 mars 1811, les commissaires de police de Genève font partie intégrante du dispositif du ministre de la Police générale Joseph Fouché (1759-1820), et représentent « la modernité policière » importée par la République française, à l'instar de l'intégralité du système administratif et judiciaire. Quels ont été les ajustements nécessaires au fonctionnement du commissariat de police sur le territoire de l'ancienne République genevoise ? Quels critères ont prévalu pour le recrutement des fonctionnaires de police nommés à Genève ? Jusqu'à quel point le régime napoléonien a-t-il atteint son but avoué d'imposer un contrôle central des dispositifs policiers instaurés à Genève ? En focalisant l'analyse sur le fonctionnement concret du dispositif policier à Genève, il s'avère nécessaire de se distancier à la fois d'une historiographie institutionnelle centrée sur les grandes figures du pouvoir impérial, et également de dépasser les recherches locales, essentiellement patriotiques. L'étude du système policier déployé à Genève permet ainsi de repenser la question des conditions d'exportation du modèle administratif français dans les territoires annexés, processus considéré par Stuart Woolf comme l'un des outils majeurs de la conquête impériale².

¹ John Barthélémy GALIFFE, *D'un siècle à l'autre*, tome II, p.7

² Stuart WOOLF, *Napoléon à la conquête de l'Europe*, Paris, Flammarion, 1990.

Afin d'appréhender la police napoléonienne comme objet d'analyse, il convient dans un premier temps de questionner la réalité matérielle de l'institution policière sur le terrain, ou du moins son unité. Clive Emsley a proposé de reconsidérer l'organisation de la police en distinguant des modèles policiers distincts, dont les critères sont essentiellement définis par le recrutement et les moyens mis à disposition du personnel, les modalités de financement ainsi que la chaîne de commandement³. Identifiant trois modèles – une police civile d'Etat, une police civile municipale et une police d'Etat militarisée – l'analyse de Clive Emsley permet de questionner la cohérence de l'institution policière élaborée par le ministère de la Police générale. Au regard des « idéaux types » identifiés par l'historien anglais, le commissariat de police de Genève se présente comme un modèle policier civil, opposé à un corps de police militarisé incarné par la gendarmerie. Fonctionnaires d'Etat dès le 28 pluviôse an VIII, rémunérés par la municipalité et subordonnés tant à l'ordre judiciaire qu'au pouvoir politique : les commissaires ont cependant un statut équivoque au sein de l'administration napoléonienne et incarnent un modèle policier hybride, « au carrefour de plusieurs autorités et de plusieurs échelles de pouvoirs »⁴. Afin d'évaluer les modalités d'exportation, d'accommodation et d'acclimatation de l'institution policière à Genève, trois éléments peuvent être analysés : la « territorialisation policière »⁵, le personnel policier et la hiérarchie des pouvoirs.

Le commissariat de Genève, une police urbaine

Ratifiée le 26 avril 1798 par un *Traité de Réunion* qui met un terme à la souveraineté politique la République genevoise, l'annexion de Genève par la France du Directoire se traduit par son incorporation intégrale au sein du système administratif national. A l'instar de la mise en place des nouvelles institutions judiciaires, politiques et administratives, l'exportation du modèle policier français nécessite l'ajustement d'un système formalisé sur le plan juridique à la situation particulière de Genève. A l'arrivée des troupes françaises en avril 1798, l'ancienne « Rome protestante » présente en effet des caractéristiques géopolitiques qui conditionnent la mise en place de l'administration française. La situation géographique de la

³ Clive EMSLEY, « A typology of nineteenth century police », p. 36.

⁴ Dominique KALIFA, Pierre Karila COHEN, « L'homme de l'entre deux. L'identité brouillée du commissaire au XIX^e siècle », p. 18.

⁵ Le terme est de Catherine DENYS, « La territorialisation policière dans les villes au XVIII^e siècle » in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n° 50, vol. 1, 2003, pp.13-26.

ville, située sur une zone frontière et insérée dans une région montagneuse, constitue un élément déterminant. Enclavé entre la Savoie française et la République Helvétique, le territoire de l'ancienne cité-Etat représente à la fin du XVIII^e siècle « un petit pays à l'aspect déchiqueté et morcelé »⁶, constitué de l'ancienne ville fortifiée et de ses mandements campagnards. Le nouveau découpage territorial opéré par l'ancien résident de France muni des pleins pouvoirs Felix Desportes obéit à la rationalisation administrative instituée par la Révolution française⁷. Il sépare radicalement le noyau urbain, siège du pouvoir administratif municipal et départemental, des communes rurales avoisinantes. Une administration *intra muros* – bientôt institutionnalisée par la création de l'Administration municipale (juillet 1798) puis la mairie (mars 1800)⁸ – prend en charge la gestion du territoire urbain *stricto sensu*, contenu entre les imposants remparts qui restreignent l'accès à une cité de plus de 20'000 habitants. Au delà des fortifications, le territoire *extra muros* est divisé en quinze communes, bientôt intégrées au département du Léman – crée le 25 août 1798 – qui en compte un peu moins de 300.

Au niveau de la surveillance policière, la rupture est importante. Obéissant à une volonté de rationaliser les circonscriptions administratives, le nouveau découpage spatial bouleverse cependant les anciennes pratiques de contrôle territorial. Confiée jusqu'alors aux Syndics de la République de Genève, la surveillance des faubourgs de la cité incombe dès 1798 aux pouvoirs exécutifs communaux, chargés « faire jouir les habitants d'une bonne police » conformément aux principes de la législation révolutionnaire française⁹. En circonscrivant l'exercice de la police aux limites de la commune, le nouveau découpage territorial altère le filtrage des individus indésirables aux abords de la cité et interdit la poursuite des criminels dans les auberges et autres repaires clandestins. Il perturbe ainsi le maintien d'une « police active et vigilante » selon les administrateurs genevois : « Les filous, les receleurs, les filles de joie, les entrepreneurs de tripots, les clubs turbulents se réfugient et s'établissent aux portes de la ville lorsque la police active de l'intérieur ne leur a plus permis d'y séjourner, et, dans ces nouvelles retraites, au sein d'une population nombreuse, soumis à

⁶ Paul WAEBER, *La formation du canton de Genève*, p. 26.

⁷ Voir Mona OZOUF, « Département », p. 222.

⁸ Les six membres de l'administration *intra muros* puis les maires successifs sont pour la plupart des négociants et avocats genevois, ayant pris une part active à la Révolution de 1792.

⁹ Ces fonctions sont attribuées aux pouvoirs municipaux dès le début de la Révolution française par la loi du 14 décembre 1789, du 16 août 1790 et du 22 juillet 1791 Voir Jean-Marc BERLIÈRE, *le monde des polices*, p. 10.

la surveillance d'un seul homme, ils ont trouvé beaucoup plus de facilité à s'y soustraire. »¹⁰ Sensibles aux arguments des magistrats municipaux, les préfets français successivement nommés à la tête du département du Léman estiment également que la nouvelle « territorialisation policière » ne tient pas compte de la morphologie urbaine de Genève :

[Les] banlieues sont avec la ville un même corps autant ou plus que les faubourgs des autres villes. Depuis la réunion, ces deux corps sont séparés. Il en résulte les plus graves inconvénients. Toute la surveillance de la police de Genève aboutit uniquement à repousser hors des murs les joueurs et les hommes suspects.¹¹

Alors que la réunion inaugure une rupture nette entre la ville et ses banlieues en matière de surveillance policière, le découpage policier *intra* urbain opéré par l'administration française respecte en revanche les anciennes structures territoriales de la cité. Les quatre arrondissements de police délimités en juin 1798 correspondent ainsi aux circonscriptions d'élections et de justice de paix instituées par la *Constitution genevoise* de 1796¹². Placés sous l'inspection des commissaires de police qui prêtent serment de « haine à la Royauté et à l'anarchie, et celui d'attachement et de fidélité à la République constitutionnelle de l'an III »¹³ le 13 juin 1798, les arrondissements de police conservent également leurs anciennes dénominations : Jean-Benedict Vincent est désigné pour surveiller l'arrondissement du Parc, Jean-François Alexandre Noblet pour celui du Collège, Jean-Salomon Victor se charge de l'arrondissement Rousseau et Jean-François Barillet de celui de la Douane¹⁴.

Malgré l'autocratie de l'Etat napoléonien, la modernisation de l'institution policière sous le Consulat et l'Empire pérennise dans une large mesure sa forte implantation locale. L'« enracinement » urbain du dispositif policier civil conditionne ainsi son efficacité¹⁵. Techniquement, les commissaires dépendent de la mairie qui, outre leur traitement, fournit le matériel et les locaux nécessaires à leur activité quotidienne. Durant la journée, ils reçoivent les plaintes, dénonciations et pétitions dans leur bureau, ouvert tous les jours de « huit heures à midi et de deux heures à la nuit ». Ne disposant pas d'un bâtiment officiel ostensible, le commissariat est installé à l'Hôtel de ville, siège historique des organes de pouvoir genevois

¹⁰ Edouard CHAPUISAT, t. I, p. 92.

¹¹ Lettre du préfet du Léman au ministre du Grand Juge, 30 mars 1804, AEG, ADL, B 748, pièce éparse.

¹² Constitution genevoise de 1796, article 1^{er}.

¹³ AEG, AC, Pièces Annexes n°11, section E, pièce n°1.

¹⁴ AEG, AC, Pièces Annexes n°11, Section A, pièce n°5. Voir *infra*, carte n° 2, plan de la ville de Genève.

¹⁵ A ce propos, voir Vincent DENIS, « Les commissaires parisiens, de la chute de la monarchie à la Restauration », p. 40.

qui accueille dès 1798, en plus de l'administration municipale, les tribunaux de police municipale, de commerce, de première instance, de police correctionnelle et criminelle. Hors des horaires officiels, le commissaire est également accessible dans son espace privé. Logeant sur le territoire de son arrondissement, le fonctionnaire de police reçoit à domicile les « particuliers intéressés à donner une gratification aux pompiers, gardes de nuit, allumeurs de réverbères, ramoneurs, balayeurs et sonneurs » pour la nouvelle année¹⁶. Le manque de visibilité dont jouissent les fonctionnaires de police au sein de l'espace public est compensé par leur intense mobilité au sein de la cité durant les inspections quotidiennes. Ceints d'une simple écharpe de laine tricolore qui authentifie leur statut de fonctionnaire d'Etat, les commissaires encadrent la première tournée des patrouilles nocturnes (22h30-0h00) pour inspecter les nombreux cabarets et tripots de la ville. Durant la journée, ils arpentent les lieux publics les plus propices aux débordements et aux délits. Escortées par les gendarmes ou la garde de police municipale, les rondes des commissaires aux abords des marchés dissuadent les larrons et préviennent les larcins. Restreinte au territoire contenu entre les imposantes fortifications militaires, la « routine » des commissaires de police structure ainsi le quotidien de Genève et participe à l'intériorisation des normes imposées par l'Etat français au sein de l'espace urbain.

Des fonctionnaires d'Etat pour une police municipale

Les origines sociales et professionnelles des employés du bureau de police indiquent la permanence d'une partie de l'ancien personnel de la République genevoise, et illustrent la forte implantation locale des effectifs policiers. Cet état de fait institutionnel relève essentiellement de l'héritage législatif des périodes révolutionnaire et directoriale, qui a confirmé les municipalités dans « leurs prérogatives ancestrales en matière d'organisation et d'action de la police communale »¹⁷. Ainsi, alors même que l'annexion prive les élites genevoises de leur souveraineté politique et bouleverse le fonctionnement des institutions publiques, l'intégration pacifique de Genève à la « grande Nation » ouvre aux notables locaux des horizons professionnels au sein de l'administration civile et judiciaire. A l'instar de la nomination des administrateurs municipaux – bureaucratie issue majoritairement de l'élite genevoise –, le recrutement du personnel policier se fonde à la fois sur une bonne

¹⁶ *Feuille d'avis de Genève*, mercredi 30 décembre 1807, AEG, G 216.

¹⁷ Georges CARROT, « La police et la révolution » in Michel AUBOIN, *Dictionnaire de la police*, p. 229.

connaissance du terrain et sur la soumission des employés envers le pouvoir politique. La plupart des « fonctionnaires et agents subalternes » placés sous les ordres du bureau de police sont, dès 1798, « reconduits dans leurs fonctions » par l'Administration municipale, en bonne continuité avec l'Ancien Régime (« Gabeliers de la chair », « portiers aux chaînes » à Rive, « consignateurs » de Cornavin¹⁸). Il en est de même pour le personnel dévoué à « la petite et grande voirie » – quatre « valets de ville », deux « écuruses », un « commis aux travaux publics » –, nourri par la municipalité et payé misérablement pour maintenir la propreté du passage sur la voie publique et enlever les bêtes mortes sur les bords du Rhône. Les sept appariteurs nommés en juin 1798 ont également une longue expérience des institutions judiciaires genevoises, puisque ils étaient « huissiers de justice » sous l'Ancien Régime. Composée d'une garde de police forte de huit hommes et de patrouilles nocturnes, la police d'ordre public représente également la permanence des anciennes institutions locales. Instaurée en 1802 par la mairie après un « état de siège » qui a duré plus de trois ans, la police d'ordre perpétue « la garde de police soldée » et les « patrouilles secrètes » instituées pendant la Révolution genevoise de 1792. Réorganisée par la mairie, cette force civile et municipale est constituée de « vieux soldats et de pompiers » qui sillonnent, sabre et pistolet au poing, les rues de la cité pour maintenir la tranquillité publique.

Le profil sociologique des quatre commissaires de police nommés dès 1798 par la municipalité illustre également la nécessité pour le gouvernement français de recourir à un personnel à la fois spécialisé et bien implanté localement. Originaires de Genève, les quatre magistrats ont pris une part active aux événements révolutionnaires de 1792. Si tous sont issus des organismes judiciaires et administratifs instaurés par la révolution genevoise, seul l'un des fonctionnaires dispose d'une formation d'homme de loi. D'origines plus modestes – artisans joailliers et horlogers à la « Fabrique » –, c'est seulement lors de la révolution genevoise que les trois autres officiers seront élus au poste de magistrat de police, fonction qui cumule la charge judiciaire du juge de paix et celle de l'officier chargé du maintien de l'ordre. Incarnée par le système préfectoral, la période consulaire voit l'émergence du commissaire de police comme protagoniste principal de l'exercice policier sur le territoire de la ville, véritable « cadre » de toute l'organisation policière¹⁹. La loi du 28 pluviôse an VIII modifie le statut des commissaires de police, désormais nommés et révoqués par le premier consul, et fixe leur nombre à un par tranche de 10'000 habitants, ce qui dans le cas de Genève réduit les effectifs

¹⁸ Edouard CHAPUISAT, *La municipalité de Genève*, t. I pp. 40-41

¹⁹ Jean TULARD, *Paris et son administration*, p. 139.

de moitié. Afin de nommer les deux officiers de police « les plus propres à cette place », le ministère réclame au préfet des observations sur leurs capacités, ainsi que sur leur « moralité, leur degré d'intelligence, et sur la manière dont ils sont considérés par l'opinion publique dans les communes où ils exercent leurs fonctions »²⁰. Les critères de sélection des fonctionnaires sont définis par l'expérience policière antérieure qui participe à « la connaissance de leurs devoirs », mais également par un savoir empirique du terrain policier²¹. Reconduits dans leur fonction par Bonaparte, les deux magistrats nommés en juin 1800 se démarquent des officiers éconduits tant par leur zèle que par leur bonne intégration sociale auprès des notables de la place.

Citoyens genevois hissés au rang de fonctionnaires d'Empire, le parcours des commissaires de police illustre bien la complexité de l'ambition napoléonienne : exporter un modèle administratif rigide et centralisé dans les territoires annexés tout en y intégrant l'ancien personnel local spécialisé. A Genève, le corps des commissaires de police s'oppose ainsi à une gendarmerie étrangère, parfois turbulente et encasernée en marge de la société genevoise. Malgré leur statut de fonctionnaires d'Etat, les commissaires genevois se démarquent également des hauts fonctionnaires du ministère de la Police, incarnés à Genève dès septembre 1811 par le commissariat spécial. Nommé par l'Empereur en vertu du décret du 25 mars 1811 pour contrôler la « moralité politique » des habitants et intégrer Genève au sein d'un dispositif policier régional, le baron de Melun se distingue des fonctionnaires genevois par son origine sociale et son parcours au sein des hautes sphères de l'Etat. Issu d'une ancienne lignée aristocratique, auditeur au Conseil d'Etat depuis 1810, le commissaire spécial incarne de manière archétypique l'agent du pouvoir central. Son arrivée répond au zèle du nouveau préfet du Léman, le baron de Capelle, nommé en mars 1811 pour resserrer le contrôle policier de l'ancienne République protestante. Estimant que la police de Genève est « prise sous l'empire de considérations locales », Guillaume Capelle rappelle ainsi que la surveillance de l'esprit public doit incomber à un agent français :

Je n'ai pu même obtenir que d'insignifiants [renseignements sur l'esprit public] des deux commissaires de police et de bien plus insignifiants encore des agents subalternes. Ils sont les uns et les autres genevois, et *leurs sentiments originels*, leurs dépendances à l'égard de leurs concitoyens sont tels qu'ils ne se prêteront jamais à une police dont l'effet pourrait être de compromettre un de ceux-ci. Il faut qu'une génération s'écoule avant que cet esprit

²⁰ Lettre du ministre de la Police générale à l'administration municipale, 17 janvier 1800, ADL, Liasse n°13, Enveloppe n°2.

²¹ AN, F7, 9827, Léman.

ne cesse.²²

Etatisation ou militarisation ? : vers une centralisation de la police impériale.

Lors de son arrivée à Genève en 1811, le préfet Capelle découvre en effet le caractère hybride de l'institution policière instaurée par la législation de l'an VIII. Ainsi, le statut de fonctionnaire des commissaires de police ne conditionne pas leur position hiérarchique au sein du système administratif, et leur triple subordination affaiblit considérablement la rapidité d'action de la « machine policière ». Bien qu'en théorie ils dépendent du ministère de la Police générale, les commissaires obéissent en pratique aux différentes autorités qui déclenchent leur action: en matière de police générale, les commissaires obéissent aux ordres du préfet, agent direct de l'Etat ; relativement à la police municipale, les commissaires sont placés sous l'autorité de la mairie, qui prend en charge la gestion de la ville ; sous le rapport de la police judiciaire enfin, les officiers de police sont subordonnés à la justice²³. La législation napoléonienne, loin de créer une police civile d'Etat unique, place les commissaires dans une situation particulièrement « inconfortable », écartelés entre les missions de renseignements ordonnées par l'Etat, la routine quotidienne de la police municipale et la répression des délits²⁴.

Or selon le préfet Capelle, la situation particulière de Genève implique le durcissement du contrôle policier par le biais d'une plus grande centralisation des pouvoirs. Le préfet s'active dès lors pour donner plus de « consistance » et de « considération » à la police d'ordre de la ville. En novembre 1812, prétextant une multiplication de vols et l'impunité dont jouirait à Genève les « ennemis du gouvernement », le préfet réorganise intégralement la force de police municipale. En matière de justification, le préfet Capelle invoque auprès du

²² Souligné dans le texte. Lettre du préfet du Léman au ministre de la Police, 6 mars 1813, AN, F7 6331, pièce éparse.

²³ En distinguant, au sein de la police administrative, la police générale de la police municipale, la législation révolutionnaire formule clairement la différence entre la défense des intérêts de l'Etat et la gestion quotidienne des communes. Or malgré la volonté rationalisatrice du régime napoléonien, aucun personnel officiel n'est spécialisé

²⁴ Jean-Marc BERLIÈRE, *Le monde des polices*, p. 22. Il faut distinguer ici le modèle genevois par rapport aux grandes villes de l'Empire et, *a fortiori*, au modèle parisien. Le commandement des dispositifs policiers à Genève n'est pas délégué à un haut-fonctionnaire comme c'est le cas pour la capitale – avec le préfet de police – ou des villes de plus de 100'000 habitants, qui disposent d'un commissaire général, voir d'un directeur général.

ministre de l'Intérieur l'enracinement de l'« esprit genevois » qui gangrène même l'administration publique :

La force associée à la persuasion ont produit [sur les Genevois] plus que je ne l'espérais. Mais combien la masse de résistance est au fond du coeur encore puissante ! C'est une population bonne, distinguée, mais enracinée dans ses idées et pour en faire des Français il faut se résoudre à ne travailler que pour l'avenir. Parmi les obstacles que j'ai dû attaquer, les plus graves sans doute étaient ceux qui se montraient dans les institutions publiques, et parmi ceux-ci il faut mettre en première ligne la manière dont se faisait la police de Genève, organisée en petit à l'imitation de celle de *Londres* ; essentiellement mauvaise, mal composée, nulle dans quelques unes de ses branches, insuffisante dans toutes et animée de l'esprit le moins français.²⁵

Dénonçant le caractère à la fois civil et municipal de la police de Genève, le préfet motive la restructuration institutionnelle en dégageant deux objectifs : hiérarchiser l'organisation policière sur le modèle militaire ; subordonner son commandement aux commissaires de police tout en octroyant à la préfecture et au commissaire spécial un contrôle accru du dispositif policier. L'ancienne police d'ordre (patrouille nocturne, garde de police) est remplacée par une structure ultra-hiérarchisée, composée d'un inspecteur, de trois caporaux et de neuf agents de police. Nommés par le préfet sur la proposition du maire, les nouveaux employés devront être « le plus possible d'anciens militaires », choisis non pas en fonction de leurs origines mais selon leur capacité et leur dévouement. Le fonctionnement de la nouvelle force obéit également à la rigidité de l'esprit militaire : trois « escouades » formées des agents de police sillonneront les rues de la cité sous le commandement d'un dispositif pyramidal dirigé en dernier ressort par les commissaires de police. Néanmoins, l'inspecteur « n'est tenu de [leur] rendre aucun compte des ordres directs qu'il recevra soit du maire, soit du commissaire spécial soit du préfet »²⁶. Si la réorganisation ordonnée par le préfet Capelle reste une initiative personnelle, la démarche s'inscrit dans un mouvement caractéristique de la période impériale qui vise à donner plus « d'esprit de corps » aux dispositifs policiers. Le ministre Savary, auquel le préfet de police Pasquier reprochait « le dédain ostensible pour tout ce qui n'appartenait pas à l'armée », a d'ailleurs été perçu par ses contemporains comme un partisan de la « militarisation » de l'institution policière²⁷.

²⁵ Souligné dans le texte. Lettre confidentielle du préfet du Léman au ministre de l'Intérieur, 18 décembre 1812, BGE, M.s fr. 915, enveloppe n°3.

²⁶ Arrêté préfectoral du 16 novembre 1812, AEG, AC, Pièce annexes n°49, Section N, n°4.

²⁷ Aurélien LIGNEREUX, *Gendarmes et policiers dans la France de Napoléon*, p. 69.

Derrière la volonté affichée par le préfet d'améliorer l'efficacité policière émerge la rivalité entre les pouvoirs municipaux et la préfecture. En réorganisant la force de police et en se réservant la nomination du personnel ainsi que la fixation des traitements, le préfet soustrait définitivement l'exercice de police aux autorités municipales. Opposé à la restructuration, le maire de Genève défend d'ailleurs ses prérogatives en insistant sur le rôle qui lui a été attribué par l'Etat. Selon le magistrat municipal, la décision du préfet « anéantit d'un seul trait » toute l'organisation de la « police journalière », et « prive le maire de ses attributions, comme si la ville était troublée et les citoyens en danger ». La réorganisation policière de 1811 cristallise ainsi la rivalité entre la mairie et la préfecture. Elle symbolise matériellement l'ancien antagonisme entre l'Etat central et la périphérie, entre le gouvernement français et le pouvoir de Genève. L'érosion des pouvoirs locaux en matière d'organisation policière s'avère ainsi bien réelle, mais elle ne s'effectue pas sans heurts, comme en témoigne la correspondance entre préfet Capelle et le ministre de l'Intérieur :

M. Maurice, maire de [Genève], est un homme fort estimable, fort sage, qui fait bien les autres parties de sa fonction, qui n'est point un ennemi du gouvernement, mais qui est Genevois, tout à fait Genevois [...] il se considère beaucoup plus comme un ancien syndic de Genève et pas assez comme le serviteur et le sujet de l'Empereur. [...] Voilà pourquoi il tient tant à sa police, quelque mauvaise qu'il la sente, pourquoi j'ai eu tant de peine à le conduire à une nouvelle organisation, et pourquoi, après y avoir consenti, après en avoir avoué la nécessité urgente, il y met aujourd'hui une nouvelle opposition. Ceux qui l'influent sentent bien qu'un des plus grands triomphes qu'on puisse obtenir ici, sur la vieille Genève, c'est d'organiser la police de la ville de manière à ce qu'elle reçoive une impulsion toute française et à ce que ses employés soient plus placés qu'ils ne le sont entre les mains d'agents français.²⁸

Ainsi, en observant le cas d'une région annexée comme Genève, il faut souligner que l'exportation d'un modèle administratif et son fonctionnement sur le terrain nécessitent des adaptations formelles et des modalités d'« accommodement ». La centralisation de l'institution policière représente bien un processus imposé par le haut, mais son application sociale est l'objet de négociations permanentes entre les différents échelons administratifs. La machine policière napoléonienne mise en place sur le territoire de l'ancienne République de Genève constitue certainement un instrument de contrôle, de surveillance et de répression, mais également un enjeu de pouvoir.

²⁸ Lettre du préfet Capelle au Ministre de l'Intérieur du 18 décembre 1812, BGE, Ms. fr. 915, enveloppe n°3.