

**L'ordre à l'épreuve de la frontière.
La police rurale dans les départements de Belgique et de Hollande
du Directoire à l'effondrement de l'Empire**

Fabien Gaveau,
CESDIP (Guyancourt) UMR 8183
Lycée Carnot, Dijon.

Décrivant son éphémère action à la tête du royaume de Hollande, Louis Bonaparte souligne la difficulté à rationaliser et à moderniser l'administration alors que « les lois civiles et criminelles, quoique fondées sur le droit romain, étaient fort compliquées par d'anciens usages ; il en existait même une différence étonnante entre les provinces à cet égard. [...] Quant à la police, il n'existait que celle dite criminelle, que les procureurs généraux près des tribunaux exerçaient pour le tribunal ou pour les oligarques de leur province. Les administrations municipales en avaient une dont le gouvernement ne retirait aucune utilité. » En outre, il décrit un plat-pays soumis à de multiples pouvoirs, seigneuriaux et communaux, dont les intérêts prévalent sur ceux de la Nation. L'analyse rétrospective qu'il propose de son projet gouvernemental l'enracine dans l'esprit de la Constituante française. Il s'agissait alors d'unifier la Nation et d'établir un nouvel ordre politique au profit de la collectivité des citoyens. Or, l'existence du royaume de Hollande est liée aux vues de l'empereur des Français, non au désir d'une population désormais soumise à une pesante occupation. Jugées stratégiques dans la lutte contre les puissances coalisées, les terres bataves ne sauraient se soustraire aux intérêts supérieurs de l'Empire. L'administration centrale parisienne peine cependant à y imposer ses vues jusqu'en juillet 1810 au moins, date de l'annexion du royaume et de sa départementalisation.

Cellule clef dans la médiation des informations depuis le cœur politique vers les administrés, le département manifeste l'intrusion du pouvoir parisien dans le quotidien. Or, dans des régions acquises par les armes, occupées, exposées aux passages des troupes et aux menaces des coalisés, l'établissement du « bon ordre », selon les canons français, soulève des difficultés considérables. Elles sont d'autant plus prononcées qu'elles concernent des régions très récemment absorbées, minées par des tensions politiques liées aux événements des années 1780, soumises aux décisions parfois divergentes des ministères, éloignées géographiquement, de l'Intérieur, de la Police générale, de la Justice et de la Guerre. Dans ce contexte, les départements de l'Extérieur doivent appliquer les lois de police en vigueur en France tout en proposant des réponses efficaces au brigandage, aux émeutes, aux menaces étrangères qui s'amplifient au début des années 1810. Les impératifs locaux conduisent les autorités à proposer ou à expérimenter une application originale des lois de police, susceptible d'ailleurs de retenir l'attention des bureaux parisiens et de déboucher sur des propositions de réforme applicables aux départements de l'Intérieur. La circulation des lois de police entre Paris et les territoires annexés ne se borne donc pas à l'imposition d'un ordre mais se traduit par une reconfiguration des mesures destinées à garantir, outre la sûreté des populations, la présence des Français, selon des modalités variables dans l'espace et le temps.

La mise en œuvre partout délicate des lois de police

Assurer la conservation des propriétés et la tranquillité publique constitue un impératif absolu pour les autorités directoriales afin de terminer la Révolution, d'en finir avec les désordres intérieurs et de fortifier le pays face à une Europe menaçante, même quand les trêves militaires sont décidées, comme en juillet 1795. Les forces de police mobilisées dans ce but ont été créées, établies ou réorganisées, depuis les décisions de la Constituante. À ce titre, une unanimité existait dès la préparation des États généraux afin de remettre à des municipalités partout constituées l'exercice de la police locale, ce qui fut réalisé rapidement. Dans les cités dotées anciennement d'une charte de commune, ou de franchise, une telle mesure semble perpétuer l'identité locale. Cependant, les municipalités ne peuvent guère assurer à elles seules le bon ordre.

Alertées par l'ampleur des troubles, les autorités directoriales se savent bien démunies pour réagir. En thermidor an III, le Conseil des Cinq Cents note avec effroi « que le défaut de la nouvelle gendarmerie nationale ôte à la police rurale et forestière un grand moyen de surveillance » sur le pays. Les mendiants inspirent une peur obsédante. La rapine menace les propriétés. Les récits des années 1795-1800 décrivent des cohortes de brigands attaquant les hommes, pillant les biens et les récoltes. Les rapports des administrations, conservés aux Archives nationales en série F 7, pour la police militaire, ou en série F 2-I, pour le ministère de l'Intérieur, en témoignent. Réformer la gendarmerie et établir une surveillance efficace du territoire deviennent les priorités des représentants. Le Comité d'Agriculture et des Arts est alors chargé de revoir les principes de la police rurale. De ses propositions sort la loi du 20 messidor an III, qui rend obligatoire l'emploi d'un garde champêtre dans chaque municipalité. Rétribué et nommé localement, cet agent, porteur de la Loi, surveillé *in fine* par le ministère de l'Intérieur, est pensé comme le rempart de la propriété. Sa surveillance active, son zèle, ses tournées, mobilisent une abondante correspondance entre les bureaux parisiens et les administrations locales chargées de la bonne exécution des lois. Cependant, l'établissement des forces de police pose autant de difficultés qu'en garantir la pérennité dans les régions flamandes.

En premier lieu, la nouveauté représentée par les gardes champêtres constitue en elle-même un obstacle à leur installation. Sur ce point, le territoire français est autant concerné que les départements de l'Extérieur. Si le Bassin parisien et les régions situées à l'Est et au Nord ont recruté sans trop de difficulté des agents, en revanche beaucoup à l'Ouest et au Sud-Ouest les ignorent, les refusent ou ne comprennent pas leur raison d'être. Le modèle de protection des biens retenu pour la France correspond en fait à la diffusion d'habitudes propres aux provinces où des communautés d'exploitants définissaient les règles de l'activité agricole et désignaient des gardes des récoltes et des pâturages. Le personnel politique originaire de ces terres, surtout du quart nord-est du pays, a eu un rôle de premier plan dans l'élaboration des lois de police rurale. Représentants et savants se sont établis durablement dans les sphères gouvernementales à compter de la crise fédéraliste. Après Thermidor, certains travaillent au sein du Comité d'Agriculture et des Arts, là où est réformée la police rurale. Ainsi, les particularités culturelles des départements belges et bataves ne sauraient constituer un argument distinctif du difficile établissement des nouvelles institutions policières tant la diversité des habitudes existe sur le sol même de la République. En outre, les autorités de la région reconnaissent qu'il existe déjà une police municipale et souvent même une police rurale, dont « les sergents de verdure » témoignent. L'administration de la Lys déclare en l'an IV qu'il « existait d'ancienneté des gardes champêtres, néanmoins comme l'exécution de la loi du 20 messidor n'était pas générale et que la nomination de ces fonctionnaires publics ne s'était pas faite aux termes de cette loi », il est nécessaire de soutenir une réorganisation du service. La difficulté tient précisément à faire accepter les nouvelles règles de l'organisation champêtre car elle signifie retirer au pouvoir local l'emprise sur ces agents qui en sont dépositaires et qui deviennent les porteurs de règles décidées pour une collectivité nationale.

En recourant à des traductions, les textes peuvent être efficacement diffusés auprès des populations. Nombre de placards et de brochures en témoignent. Sous le Directoire, les autorités civiles réagissent parfois aux troubles en interpellant avec fermeté les individus et les municipalités pour qu'ils posent les armes et dénoncent les factieux. Ainsi, en l'an VII, l'Administration centrale des Deux-Nèthes transmet aux communes une proclamation solennelle contre le brigandage. L'arrêté ayant ordonné sa diffusion stipule, en un seul article, que cette déclaration « sera traduite en idiôme flamand », les débats ayant eu lieu dans la langue des nouveaux maîtres de la région, le français. Le texte est disposé sur deux colonnes, *Protection aux citoyens paisibles, guerre aux brigands – Bescherming aen de Vreedzaeme Borgers, Oorlog aen de Baenstroopers*. Alors que les prêtres contribuent à soulever la population, les agents du pouvoir notent que « l'exercice de la religion doit et peut s'accorder avec la soumission aux Lois de police que la République a établie. » Pour imposer l'ordre, ils brandissent la menace des « Armes républicaines (qui) ont partout triomphé des Rebelles ». L'armée n'est pas le seul remède aux désordres. En elle-même, fondamentalement, la République est le Bien en action. De fait, elle ne saurait choir tant le principe qui la fonde est supérieur à tout autre et est apte à contraindre les « mauvais ». Elle dispose en effet de moyens

pour surveiller et châtier les « prédicateurs de révolte », les « factieux », les « rebelles », les « brigands », comme les désignent les innombrables documents échangés avec les bureaux ministériels, situés à Paris. Toutefois, le fonctionnement et les missions des institutions policières sont d'autant plus difficiles à faire comprendre qu'elles forment des réalités étrangères aux populations qu'elles doivent encadrer et servir. Ainsi, en 1812, le préfet du Zuiderzee, le comte de Celles, diffuse un bref fascicule intitulé *Instructions pour les gardes champêtres – Instructien voor de veldwagters* qu'il adresse aux maires de son ressort. Si la langue de ses administrés lui procure les mots utiles à la présentation de ce policier rural, lié à des habitudes de protection dans le cadre local, elle ne lui permet pas de traduire aisément l'ensemble de l'organisation policière. Décidé à placer les gardes sous le contrôle d'un chef d'escouade, il adresse aux maires des *Instructions pour les chefs d'escouade – Instructien voor de Chefs der Escouades*. L'encadrement des populations obéit à un découpage du territoire en circonscriptions dont les noms sont directement empruntés au français. De même, les agents responsables de la police et certaines catégories de délinquants sont désignées par leur nom français. Il en va ainsi de la qualification du « Maire », de la « Gendarmerie », de la « Brigade » comme de l'impérative recommandation de rechercher les « Conscrits » réfractaires, les « Déserteurs » et de veiller au respect des lois sur le « Port d'Armes ». Le maintien des mots français est alors, en soi, la marque de l'intrusion d'un nouvel univers dans le quotidien des populations hollandaises, le transfert d'un véritable modèle de maintien de l'ordre. Dans ce contexte, la compréhension des règles de la police municipale est la mieux assurée auprès des populations.

Indépendamment des caractères des régions concernées, une entrave générale ralentit ou paralyse le développement et le fonctionnement des institutions policières sous le Directoire. La faiblesse des ressources, parfois avancée pour dissimuler le refus de payer de nouvelles contributions, empêche beaucoup de localités de bénéficier du zèle de policiers actifs. Par ailleurs, nombre de gendarmes dénoncent l'indigence des moyens qui leur sont attribués. L'extrême tension financière que connaît le Directoire favorise la multiplication des plaintes en la matière. Ainsi, en brumaire an VI, le ministère de la Justice fait part à celui de l'Intérieur des difficultés rencontrées par les gardes champêtres du ressort du tribunal correctionnel d'Audenarde, dans le département de l'Escaut. Il n'est en effet pas compétent pour assurer la résolution d'une question liée à la bonne marche de l'institution policière en cause. Des agents ont été recrutés moyennant la promesse d'un salaire de 36 livres. Or, ils s'en sont remis au commissaire du tribunal correctionnel en apprenant qu'ils ne recevraient que le tiers du traitement prévu. Le bureau d'agriculture du ministère de l'Intérieur ordonne aux administrateurs du département de réparer une injustice préjudiciable au bon développement de la police rurale. S'expliquant à leur tour, les administrateurs affirment qu'ils n'auraient jamais toléré une telle initiative si les municipalités de canton impliquées leur en avaient fait part. Cette posture rhétorique est censée apaiser et rassurer le bureau d'agriculture. Elle dissimule une sincère colère contre les responsables qui ont ignoré, voire bafoué, la hiérarchie. Cependant, ils proposent de ne faire attribuer que 24 livres par agent, « la surveillance des gardes champêtres ne devant plus être aussi étendue que lorsqu'ils devaient patrouiller dans les communes avec les gendarmes avant que ceux-ci n'eussent été montés. » Il s'agit de trouver un compromis acceptable avec les municipalités mises en cause. Par ailleurs, la complémentarité théorique des deux forces de l'ordre est moins perçue que leur juxtaposition. Pourquoi salarier des agents pour une mission que d'autres exercent ? Pourquoi accroître les contributions des propriétaires si une force d'essence militaire, en partie financée par le gouvernement de la République, peut assurer une protection que des gardes, recrutés localement, remplissent avec moins de facilité et moins de pouvoir, quand ce n'est pas moins de zèle ? L'affaire n'est pas différente de dizaines d'autres qui émanent des circonscriptions de la République à la même époque.

Établir les institutions policières : du respect de la loi au pragmatisme administratif

Pour Paris, les départements de l'Extérieur ont à se doter de la même armature policière que ceux de

l'Intérieur. Le principe d'égalité de traitement des territoires français est à l'œuvre. À mesure que les départements sont créés dans les zones conquises et annexées, les administrateurs s'emploient à y diffuser les textes réglementaires sous l'aiguillon de bureaux parisiens qui multiplient les mesures de contrôle. Les demandes d'accusés de réception deviennent la règle afin de vérifier que les courriers parviennent effectivement à leur destinataire à défaut de s'assurer de la stricte exécution des mesures en question. Le Directoire préside à l'établissement de la police rurale et municipale dans les départements belges selon un rythme semblable à celui que connaissent les départements de l'Intérieur. Les autorités reçoivent les lois, décrets et circulaires à mesure que les textes sont élaborés par le ministère de l'Intérieur en charge de la sécurité publique et de la défense des biens. Par là, les difficultés d'application exposées aux bureaux depuis l'ensemble des régions participent à la réflexion engagée sur les moyens d'améliorer l'efficacité des forces de police.

Le département de Sambre-et-Meuse illustre le fort contrôle, sur le fond peu efficace, qui a pesé sur les régions précocement associées à la France. Il s'engage en l'an VI à faire nommer partout des gardes champêtres. Leur nombre est en effet très réduit. Les municipalités de canton ne font rien pour proposer des candidats. Les délits semblent se multiplier. Le département décide de se substituer aux administrations municipales de canton. Il nommera désormais les gardes champêtres. L'arrêté est proposé au ministère pour approbation avec la certitude que l'initiative ne manquera pas de retenir l'attention des bureaux. Cependant, conseillé par le ministère de la Justice, celui de l'Intérieur rappelle les administrateurs à l'ordre. La loi ne leur a donné aucun autre pouvoir que celui d'enregistrer les nominations de gardes réalisées par les municipalités. D'ailleurs, préparant la réponse du ministère, le bureau d'agriculture termine son rapport par des mots instructifs : « On finira par cette observation : que les cartons du bureau d'agriculture sont pleins de lettres de particuliers, d'hommes publics et d'administrations qui réclament contre le mode de nomination par les départements, les uns à cause de sa lenteur, les autres à cause des incertitudes de l'acceptation de la part des individus. Le département de la Côte-d'Or, par exemple, se plaignoit il y a cinq mois, de n'avoir pu encore, par cette dernière raison, faire jouir ses administrés des bienfaits de cette partie du code rural. »

La solution proposée par le département de Sambre-et-Meuse, éloignée du texte de la loi, a prouvé ses limites là où elle a été expérimentée ou tolérée, comme en Côte-d'Or. En effet, une nomination ne peut pas être une désignation d'office de candidats non consultés. Seul un effort pour rendre la fonction financièrement attractive, moralement séduisante et pour garantir la sécurité et l'indépendance des recrues doit être soutenu. Fort de cette conviction, Namur est contraint d'abroger l'arrêté départemental et de rappeler aux municipalités leurs obligations dans le maintien de l'ordre en diffusant à nouveau les textes réglementaires fondateurs de la police rurale. Trois ans plus tard, alors que la nature du régime a changé, le préfet de Sambre-et-Meuse, Emmanuel Pérès de la Gesse, alerte le ministère car la police rurale est totalement négligée ce dont témoigne l'absence des gardes champêtres. N'ayant pas été rétribués depuis l'an V, aucun n'accepte désormais le poste. L'institution est moribonde alors que la protection des ressources agricoles et forestières devient une priorité. Le préfet suggère de former les salaires sur le produit des amendes ce qui assurera une rétribution alléchante pour des candidats singulièrement peu nombreux. Le ministère s'y oppose catégoriquement. Il estime que cela ne respecte pas les termes de la loi du 15 frimaire an VI qui fait de ces salaires des dépenses communales, produites, si besoin, au moyen des centimes additionnels. Il renvoie par ailleurs la résolution des dysfonctionnements de la police rurale à la rédaction d'un Code rural. Il finit par reprocher aux administrateurs leur manque de sérieux vis-à-vis de la stricte exécution des lois.

Cet exemple est représentatif de la manière dont les autorités françaises ont cherché à repousser les propositions, les remarques et les critiques des responsables chargés, dans les départements belges comme ailleurs, d'installer les institutions policière. Les écarts à la loi n'ont pas été acceptés même s'ils étaient motivés par le souhait de résoudre des difficultés. De fait, dans ces régions, les gardes champêtres sont lentement établis. Leur service, loin de donner satisfaction, suscite un regain d'intérêt sous l'Empire. L'année 1806 correspond ainsi à un vaste effort pour coordonner efficacement leur action et celle de la gendarmerie, dont la présence s'explique aussi par des fonctions prévôtales. Il ne s'agit plus alors de

discuter le bien fondé d'un texte ni d'en suggérer des modifications par rapport au besoin du moment. Les préfetures se contentent très généralement d'assurer le ministère de l'exacte exécution des textes reçus. Le préfet de l'Escaut accuse réception du décret impérial du 11 juin 1806 et de sa circulaire d'application du 30 juin au sujet des relations entre les gardes champêtres et la gendarmerie le 1^{er} août. Le 15 octobre suivant il note l'arrivée d'une autre circulaire consacrée aux modalités d'affirmation des procès-verbaux des mêmes gardes. Il signale avoir rappelé aux maires et aux adjoints « les dispositions de l'article 11 de la loi du 28 floréal dernier » sur ce sujet. Le travail administratif est comparable aux autres départements. Dès lors, les carences de la police champêtre ne font plus l'objet d'un long traitement avec le ministère de l'Intérieur, souvent informé, comme dans le cas de l'Escaut, de la bonne observation des lois. En fait, au quotidien la réalité est plus nuancée. D'ailleurs, certains préfets innovent sans en référer toujours aux autorités supérieures avec la même précision. Le préfet Bernard de Chauvelin organise ainsi les gardes de son département en escouades dès 1806 afin de mieux les contrôler et de les soustraire aux influences des maires et aux pressions des populations.

Le pragmatisme des administrations se développe en effet de plus en plus. Elles savent qu'elles doivent garantir le bon ordre avec leurs propres ressources. La création des départements hollandais, en 1810, permet de mesurer la transformation des pratiques vis-à-vis de la police. Certes, l'éloignement de cette région et sa position stratégique offrent une autonomie d'action plus marquée pour les autorités. Toutefois, les administrations parisiennes elles-mêmes ne tiennent plus des discours aussi tranchés vis-à-vis de l'exécution des lois. Partout se trouve infléchi la manière de concevoir l'organisation de la police rurale alors que Paris s'inquiète de sa capacité à tenir les frontières et, au-delà, à assurer la pérennité de l'Empire. Le Zuiderzee offre un point d'observation exemplaire tant il est couvert par la correspondance de la gendarmerie et de la préfecture, entre les mains du comte Antoine Vischer de Celles. L'homme, né à Bruxelles, dont il a été conseiller municipal, lieutenant officier d'ordonnance dans l'Armée du Nord, préfet de Loire-Inférieure depuis 1806, dispose d'une solide expérience civile et militaire ainsi que d'une connaissance de la région. Il prend toutes les mesures utiles à l'installation de commissaires et d'officiers de paix dans les villes. Il repère des candidats aptes au service. Il fait appliquer promptement les décrets impériaux qui les nomment. Ceux d'Amsterdam sont désignés le 8 mars 1811. Quatorze responsables sont nommés. Six sont d'anciens policiers natifs d'Amsterdam. Quatre autres occupent, ou ont occupé, des positions importantes dans l'administration. Le conseiller de préfecture Staatd, né à Trèves, est installé aux côtés de l'ancien commissaire général de police Hottrop. La structure policière est revue en permettant de s'appuyer sur l'ancien personnel dont la connaissance du milieu rassure le pouvoir.

Vischer de Celles s'efforce surtout d'installer des gardes champêtres. Ils veilleront aussi sur les dunes, les canaux, voire les écluses. Sa correspondance avec le ministère de l'Intérieur éclaire les choix qui le retiennent. Les bureaux ne les remettent pas sérieusement en cause d'ailleurs tant les préoccupations du moment les éloignent d'un objet devenu désormais accessoire. Deux arrêtés, du 24 juin et du 28 décembre 1812 ont établi les gardes et défini leur mission. Quelques représentations de l'efficacité ont imposé une structure d'emblée éloignée de ce que les lois exigent. La « nécessité d'assujettir les gardes champêtres à une surveillance immédiate s'est imposée » afin d'éviter que les agents recrutés ne s'éloignent de leur devoir. L'arrêté du 24 juin 1812 demande aux maires de nommer dans les quinze jours un ou deux garde(s). Tous devront abandonner leur activité ordinaire, tout en ayant la faculté de se livrer « à la culture » sur des moments libres. Rétribués par une contribution des propriétaires et des exploitants de biens non clos, leur salaire devrait s'approcher de 300 francs. Leur plaque les identifiera comme « Garde champêtre de la commune de ... ». La mention « La Loi », réglementaire, n'est pas d'abord pensée. Armés non seulement d'un sabre mais de deux pistolets, ce qui est repoussé en France, ils sont organisés par escouade pour répondre aux multiples aspects de leur service : la surveillance des terres, la répression des délits ruraux, des contraventions de voirie, de la mendicité, des infractions aux lois de la chasse et à celles sur le port d'armes ; la recherche des fuyards, des conscrits réfractaires et des déserteurs... Requis par les commissaires de police et les gendarmes, ils les serviront sous la direction du chef d'escouade également responsable devant le sous-préfet de la bonne activité des hommes du canton. Ce premier temps de l'organisation débouche effectivement sur le recrutement de gardes dans le

département. Leur activité paraît avoir été réelle. Néanmoins, rapidement, le préfet estime utile d'intervenir car de nombreux agents exercent une autre occupation, leur salaire n'étant décidément pas assez élevé. De fait, le 3 juin 1813, il expose au ministère que les services rendus par l'institution, si satisfaisants soient-ils, nécessitent quelques précisions. Il invoque des pratiques ailleurs présentes pour justifier ce qu'il adopte. Il augmente le salaire des agents pour les attacher davantage à leur emploi, demandant aux communes d'accentuer leurs efforts. Les sous-préfets sont invités à exercer un contrôle plus strict en la matière. Par ailleurs, un garde-général responsable d'un arrondissement est envisagé pour surveiller les chefs d'escouade. Le modèle de l'armée séduit le préfet. Il y voit le moyen de rendre opérationnelle une force d'essence civile. La militarisation de la société se lit dans le développement de telles pensées. Cette structure engendrerait une force maniable, attachée à l'administration et dotée d'instruments internes de contrôle et de régulation. Elle accueillerait enfin dans ses rangs d'anciens militaires dont l'expérience serait appréciée tout en représentant une perspective de retour à la vie civile pour d'anciens militaires dignes d'être récompensés. Pour parfaire la mue militaire des policiers civils, il décide « à l'instar de ce qui a lieu dans la plupart des départements de l'Intérieur, et dans plusieurs qui avoisinent celui-ci » de donner un uniforme aux gardes. Or, en ce domaine, l'opinion du préfet du Zuiderzee n'est pas aussi fondée qu'il y paraît.

Vers une différenciation plus nette des institutions policières

L'existence de forces champêtres embrigadées et dotées d'un uniforme est loin d'être une réalité. À ce sujet, les régions flamandes et les départements de l'Intérieur suivent des voies clairement divergentes. En France en effet, le ministère de l'Intérieur s'oppose sans équivoque à l'idée d'embrigader les gardes puisqu'aucun texte n'existe à ce sujet. Mieux, les préfets qui soumettent au ministre des projets d'arrêté d'embrigadement ou qui ont essayé d'en mettre en exécution, comme François de Boissy-d'Anglas en Charente, sont très vertement sommés de revenir à la légalité en vigueur. Contrairement, ainsi, à ce que prétend le comte de Celles, les départements ayant fait le choix de l'embrigadement ne sont pas nombreux, et surtout pas en France. En revanche, dans les régions bataves et belges les exemples sont plus nombreux et connus des administrateurs.

Certes, le modèle d'une police hiérarchisée, échappant à l'emprise municipale, qui est accusée de privilégier ses intérêts contre ceux de l'État, ne fait pas l'unanimité. Au nord du Zuiderzee, le préfet de la Frise, Johan Gijsbert Verstolk, pense inutile la constitution d'une autre gendarmerie. Le département est éloigné des frontières. Sa nature, son relief n'offrent ni possibilité de fuite ni cachette à des brigands qui paraissent d'ailleurs absents. Par-dessus tout, le préfet souhaite éviter à ses administrés, ses compatriotes, de nouvelles contributions. L'ordre peut d'ailleurs être assuré par les gendarmes, assez présents. Le préfet Wickers de l'Ems-Occidental se montre lui aussi réservé, estimant une telle réforme coûteuse pour éradiquer vraiment les maux qui empêchent l'institution de servir les autorités supérieures. Quant aux Bouches-de-l'Yssel et aux Bouches-de-la-Meuse, les deux départements n'ont que faire d'une telle idée. Tous les préfets concernés sont originaires des Provinces-Unies et y ont servi les précédents pouvoirs dans le respect des lois bataves. Tous poursuivront leur carrière à de hautes responsabilités dans les Pays-Bas libérés. Pour eux, la police locale doit demeurer entre les mains des maires sous le contrôle des préfets. Les gardes champêtres demeurent strictement associés à des prérogatives et des libertés municipales.

L'embrigadement séduit cependant d'autres départements, comme l'Ems-Oriental où le préfet Jannesson déclare que la hausse des dépenses produites par une telle réforme n'est pas en soi un motif valable pour empêcher « un service plus exact et une augmentation de force régulière pour le maintien de la police intérieure. » Au sud-est du Zuiderzee, le préfet des Bouches-du-Rhin reconnaît que l'idée d'embrigader est intéressante pour en obtenir un service plus régulier et plus actif, à l'instar de ce qui existe pour les gardes forestiers. C'est en effet à cette force que pense Nicolas Frémin de Beaumont quand il répond à l'enquête du ministère de l'Intérieur pour évaluer les avantages d'une organisation plus stricte des gardes champêtres. Il déplore la dépendance de ces agents à l'égard des maires alors que leurs missions en font

des auxiliaires des tribunaux, des gendarmes et des employés des droits réunis et des octrois. Frémin de Beaumont a été sous-préfet de Coutances de 1800 à 1802. Après huit années passées au corps législatif comme représentant de la Manche, de 1802 à 1810, il a été promu préfet. Cette expérience n'est peut-être pas étrangère à la prudence qu'il déploie pour énoncer les apports d'un éventuel embrigadement. En lui se marient le respect des règlements et le sens des susceptibilités hiérarchiques. La réforme risque de provoquer un conflit de compétences tant il sera difficile de « concilier la subordination directe, établie entre (les gardes) et leurs chefs avec l'obligation qui leur est imposée dans l'exercice de plusieurs de leurs fonctions d'obéir aux ordres immédiats qui leurs sont donné (sic) par l'autorité municipale ». Loin de prendre un arrêté pour devancer Paris, les Bouches-du-Rhin préférèrent alors administrer la police rurale dans le respect des lois qui l'associent pour l'heure aux municipalités.

En somme, dans l'immédiat environnement du Zuiderzee, l'embrigadement n'est guère appliqué que dans les Bouches-de-l'Escaut. C'est même cet exemple qui influence la pensée du comte de Celles. En effet, nombre de mesures qu'il prend sont identiques aux particularités des actes administratifs de son confrère, le préfet Pierre-Joseph Pycke. Lui a adopté une organisation en escouade par arrêté du 20 avril 1811 pour pallier la faiblesse des ressources financières des communes rurales ; faiblesse qui rend objectivement impossible l'application de la loi du 20 messidor an III. Le préfet compte sur une prochaine réforme de l'octroi rural pour garantir à toutes les municipalités de quoi salarier leur propre agent. En attendant, convaincu de l'utilité de ces agents pour appuyer les autorités, il décide de nommer un garde pour quatre à cinq communes rurales, ce qui est manifestement une atteinte à la loi. Faire autrement conduirait à reproduire les erreurs passées, celles qui soulevaient les critiques des administrations sous le Directoire. Ces hommes sont réunis en escouades, sous le contrôle éminent des sous-préfets. Apprenant l'initiative plus d'un an après sa mise en œuvre, à l'occasion de l'enquête d'août 1812 sur les avantages possibles de l'embrigadement, les bureaux parisiens se contentent d'indiquer au préfet qu'il « aurait fallu en demander l'approbation » au ministre. Ils soulignent bien « une irrégularité » concernant la façon de payer les gardes mais la lettre ne demande manifestement pas l'abrogation de l'arrêté. De fait, l'état des lois et règlements alors officiellement en vigueur aurait pu justifier un propos beaucoup plus sévère de la part de Paris : presque aucun article de l'arrêté n'était conforme au droit. L'intégration récente de cette zone à l'Empire, le contexte troublé de l'époque et l'argumentation déployée par le préfet se sont certainement conjugués pour expliquer la tolérance de la situation. Tolérance d'autant plus nécessaire que les mêmes bureaux découvrent alors que ce département n'a rien fait d'autre que copier ce que la Lys a mis en vigueur depuis six ans...

De là vient l'organisation des escouades que le préfet des Bouches-de-l'Escaut adopte. De là viennent encore les uniformes composés d'un habit vert-de-gris et d'une large ceinture verte qu'il ordonne aux communes d'acheter aux gardes champêtres, désormais institués en place des anciens « sergents de verdure ». Toute cette organisation de type militaire est inscrite dans l'arrêté du département de la Lys en date du 22 juillet 1806, et depuis en vigueur. Les bureaux rassemblent ainsi, en septembre et octobre 1812, quantité d'informations qui témoignent de l'influence des mesures adoptées par la Lys sur les départements voisins.

Le préfet de la Lys, en poste depuis 1806, saisit lui-même l'enquête sur les avantages éventuels de l'embrigadement des gardes pour annoncer fièrement ne pas pouvoir répondre mieux « aux désirs » du Ministre qu'en lui envoyant un exemplaire « du règlement général qui existe dans ce département depuis le 22 juillet 1806, et par lequel le service des gardes a été organisé d'une manière conforme aux lois et décrets existants et notamment de celui du 11 juin 1806. » Manifestement, le préfet a compris le texte visant à définir les relations entre les gendarmes et les gardes champêtres comme l'autorisation de réorganiser ces derniers de manière à constituer une force qui puisse être immédiatement mobilisable par la gendarmerie si elle venait à le demander au préfet. Or, l'esprit du décret de 1806 était tout autre car il ne portait que sur la faculté accordée aux gendarmes de demander le concours des gardes des communes en cas de besoin. C'est donc par une sincère méprise que le préfet a redéfini totalement les formes de la loi initiale du 20 messidor an III. Comme celle-ci n'a pas pu être appliquée à la lettre sous le Directoire, comme les populations ne la connaissaient bien souvent pas, personne ne s'est interrogé sur la constitution

des nouvelles forces de l'ordre. De là, un silence général, pendant six ans, donnant à croire que le département appliquait strictement les lois de police. Face à cette situation, le ministère se relève pas même l'irrégularité fondamentale du dispositif, se contentant de déplorer ne pas avoir été consulté « dans le temps » et soulevant, comme toujours, des interrogations d'ordre financière. L'application paraît d'ailleurs remplir son dessein.

Ainsi, le préfet de l'Escaut apprend aux bureaux que son collègue de la Lys « a organisé en 1806 les gardes champêtres de son département » et ajoute : « j'ai ouï dire qu'il en avait obtenu les meilleurs résultats. » Les informations circulent aisément au sein de ce milieu préfectoral qui gagne en autonomie d'action, surtout au cœur de régions difficiles à surveiller par les autorités civiles parisiennes. L'attachement supposé des préfets à l'Empire leur laisse d'ailleurs des marges de manœuvres assez nettes. De fait, le préfet de l'Escaut annonce sans ambages qu'il était sur le point de mettre en place un mode d'organisation proche de celui institué par la Lys, mais il estime plus simple d'attendre que Paris propose une réforme générale de la police rurale ; réforme qui prendrait en compte les consultations du moment et uniformiserait des pratiques désormais bien disparates. Le préfet de la Dyle et celui de Sambre-et-Meuse ne pensent et n'agissent pas autrement que leurs confrères de l'Escaut et de la Lys.

En réalité, les préfets ont bien souvent à l'esprit l'idée d'améliorer les forces de police alors que les régions qu'ils administrent vivent dans un état de guerre visible dans la levée, l'entretien et le passage de nombreuses troupes. Les archives abondent des traces de soldats impliqués dans des bagarres, des délits et des crimes de toute nature. Ces régions sont en premières lignes face aux menées des Anglais, des Prussiens et des Autrichiens. Révoltes, soulèvements, émeutes et désobéissance ajoutent aux difficultés des administrations une véritable confusion quant au partage de leurs responsabilités et à la répression des désordres. Dans ce contexte, disposer d'une force civile clairement organisée, est un atout pour les préfets alors que la gendarmerie, les gardes nationales, les militaires et les douanes constituent autant de pôles dotés de leur propre autonomie. Par ailleurs, le premier acte nécessaire à l'établissement du bon ordre est d'apporter une grande attention au respect des autorités municipales pour apaiser les populations. Une affaire, parmi d'autres, illustre combien la question est susceptible de paralyser le fonctionnement des tribunaux, de diminuer le zèle des diverses autorités et de favoriser, ce faisant, le développement de comportements suspects aux yeux du pouvoir.

En août 1813, le préfet des Bouches-de-l'Escaut alerte le ministère de l'Intérieur d'une affaire qu'il croit d'abord limitée mais qui se complique au mois de septembre car toutes les autorités policières et judiciaires de son ressort s'en sont mêlées. Sur l'ordre du maire de Oost-Cappelle, soucieux de réprimer les nombreux délits de chasse, les gardes champêtres ont renforcé leur surveillance en ce mois d'août. L'efficacité de leur action est liée à l'organisation en escouade. Un seul agent n'aurait eu aucune chance de succès. Vers trois heures du matin, ils surprennent deux hommes, aux aguets, équipés d'un fusil de chasse, manifestement en attente de gibier. Il s'agit d'un lieutenant de la Douane et d'un sergent, de passage avec un détachement militaire à Dombourg. Le chef d'escouade invoque la loi, ordonne que les armes lui soient remises. Le douanier s'y refuse, met en joue un garde, qui écarte brusquement le canon du fusil, tout en s'emparant d'un pistolet d'où jaillit un coup qui atteint le douanier à la gorge. L'homme, père d'une nombreuse famille, décède cinq jours plus tard. Quant au sergent, conduit devant le maire, il est verbalisé et placé sous surveillance. La première réaction de la préfecture, au moment de rapporter l'affaire au ministère de l'Intérieur est sans équivoque. Les gardes ont respecté la loi. Le secrétaire général de la préfecture reconnaît même « que les gardes champêtres n'étant pas trop respectés par les militaires, ils avaient tout à craindre de ces deux chasseurs et que s'ils n'étaient pas parvenus à les désarmer, ils auraient été avilis pour toujours, et peut-être tués eux-mêmes. » Manifestement, la préfecture sait que les gardes ne sont pas pris au sérieux. Face aux braconniers supposés, ils ont joué leur honneur et la crédibilité de leur fonction. La forte présence des militaires et la valorisation excessive de leur rôle leur donnent le sentiment de pouvoir se soustraire aux règles du droit commun. C'est un signe supplémentaire de la nécessité de disposer d'une force civile structurée sur un modèle martial pour être prise au sérieux. Loin d'en rester là, les militaires s'emparent de l'affaire, la prévôté de Valenciennes intervenant. En outre, le tribunal des douanes demande à ce que les agents de Oost-Cappelle soient traduits devant les tribunaux.

Le douanier abattu aurait été en mission, cherchant à démanteler un réseau de contrebandiers. Loin de protéger des biens privés au moment de la rixe, les gardes auraient cherché à couvrir l'élimination du principal obstacle à un commerce qui enrichirait un milieu protégé par le maire.

Indépendamment de l'issue du conflit, l'échange d'arguments témoigne de la difficulté à construire les instruments du maintien de l'ordre alors que tous les acteurs se méfient les uns des autres. Certes, il arrive que les gendarmes s'appuient sur un locuteur, un connaisseur d'un lieu ou d'un milieu pour arrêter des opposants ou des délinquants. Parfois encore, le concours des gardes est requis face à l'abondance des faits délictueux et des dangers. Le plus souvent cependant, les autorités militaires paraissent chercher à se reposer sur leurs propres ressources : elles doutent de la sincérité des appuis que leur procureraient des civils, par ailleurs souvent soupçonnés de leur être hostiles ou d'être liés aux délinquants qu'elles poursuivent.

Éléments de conclusion

En somme, de 1795 à 1814 se sont développés des instruments policiers dont la nature et l'évolution résultent de multiples influences. Initialement pensée par les représentants du nord-est de la France, dont la norme devient nationale, la police rurale est censée être appliquée en toute terre française. Son modèle, difficile à enraciner sous le Directoire, est toutefois remanié plus nettement qu'ailleurs dans les terres belges et bataves. Dès l'an IV, le département de la Lys joue un rôle clef dans ce processus. Ce qui y est pensé s'offre en exemple à des administrations confrontées à la difficile organisation de la police locale. Ainsi son modèle est adopté par les Bouches de l'Escaut, et à partir de là le Zuiderzee, les Bouches-du-Rhin et l'Ems-Oriental, mais aussi l'Escaut, la Dyle, la Sambre-et-Meuse, pour ne citer que quelques exemples. Toutes ces régions évoluent vers la définition d'une force civile au service de l'autorité administrative, responsable éminente de la tranquillité publique et de la sécurité des biens, au quotidien. Toutefois, d'autres favorisent une organisation policière plus proche d'anciennes habitudes municipales. Le mouvement est à l'œuvre en Frise, dans l'Ems-Occidental, dans les Bouches-de-l'Yssel ou les Bouches de la Meuse. Les maires, reconnus par un droit français transféré dans ces terres, renforcent alors leur pouvoir sur les gardes de leur municipalité tout en étant légitimés dans leurs fonctions de premier officier de police de la commune.

De fait, chaque département a pu définir des instruments du maintien de l'ordre selon ce que les autorités en place estimaient utiles de réaliser et étaient capables de mobiliser pour arriver à leur but. Le contexte local et la personnalité des administrateurs pèsent d'autant plus sur l'évolution des formes de la police civile que la marge d'autonomie de ces régions est marquée. En effet, dans un contexte où la circulation des informations avec Paris passe par un nombre réduit de canaux et n'est pas toujours aisée, les autorités locales ont pris l'habitude d'administrer sans soumettre systématiquement leurs arrêtés et circulaires à l'accord des bureaux parisiens. Un principe d'efficacité et de rapidité d'action préside à cela. Quant aux populations, elles ne cherchent guère à jouer des bureaux parisiens contre leurs administrateurs, comme cela se rencontre en France à la même époque. Bien souvent d'ailleurs, personne n'en a l'idée, ni les moyens ou n'estime qu'il s'agit d'une réponse adaptée à la situation créée par l'occupation française.

Dans les années 1812-1814, il devient important de renforcer la surveillance des territoires et de mobiliser plus d'hommes pour la défense de l'Empire, tout en luttant contre la désertion. Les terres belges et bataves proposent alors un modèle d'organisation dont la performance supposée s'appuie sur les expériences que les départements ont engagées dans l'ignorance de Paris. En effet, cet embrigadement, déjà imaginé en France, n'avait jamais été accepté par le ministère de l'Intérieur. L'heure n'est plus alors à l'épreuve de force pour abolir ce qui s'est installé dans le quotidien. La priorité est à la préparation de la lutte contre l'Europe. Le changement d'attitude se traduit par la vaste enquête du ministère sur les avantages attendus de l'embrigadement des gardes champêtres. La réflexion porte alors moins sur la question de savoir qui devrait commander leurs brigades que sur la manière de rassembler les sommes nécessaires à leur financement. L'exemple des terres de l'Extérieur est alors proposé aux départements de l'Intérieur.

Cependant, le temps manque pour aller au-delà d'une simple consultation. Au moment où l'empire s'effondre, globalement, l'épuisement des populations, le rejet des structures militaires et le retour d'un esprit libéral militent alors, un peu partout, pour la valorisation des organisations policières sous des formes civiles, d'abord appuyées sur les municipalités. Dans le contexte français, centralisé, tout milite pour un retour à l'esprit de la loi du 20 messidor an III. Là en revanche où cette conception du pouvoir n'existe pas, les localités retrouvent un rôle premier pour assurer leur propre sécurité, tout en conservant ce que l'occupation française a pu introduire au service d'une plus grande efficacité.