

# « La naissance des polices suisses et leur reconstruction autour de 1850 : le cas du canton de Neuchâtel (1809-1850) »

Philippe Hebeisen

Cette présentation a pour but de nous interroger sur la construction des appareils policiers européens, et plus particulièrement suisses, au travers du cas particulier du canton de Neuchâtel, éclairé par ceux de Berne et Fribourg. De part sa position singulière au sein de la Confédération suisse depuis le Pacte fédéral de 1815 – Neuchâtel est à la fois canton suisse et principauté prussienne –, l'histoire et la genèse particulière du corps de gendarmerie neuchâtelois permet, par jeu de miroir, de mettre en lumière les origines du système policier/gendarmique de suisse. Dans ce contexte, et malgré des traits communs évidents avec la police suisse, Neuchâtel occupe une place à part, non seulement du point de vue de sa situation politique, mais aussi du point de vue du développement particulier de son corps de gendarmerie. Saisir les modalités de cette genèse nécessite de s'interroger sur la question du statut de la gendarmerie neuchâteloise (police militaire, police civile ou police civile militarisée ?), ce qui nous amène au questionnement sur l'origine du ou des modèles policier ou gendarmique qui ont inspiré ses créateurs neuchâtelois.

Dans l'optique de comprendre l'importance du tournant pris entre 1848 et 1850, après la révolution de 1848 qui renverse le régime prussien et instaure la république, il nous faut revenir quelque peu en arrière.

## 1. La création de la gendarmerie neuchâteloise : entre influence française et statu quo neuchâtelois

A Neuchâtel, principauté prussienne depuis 1707, la gendarmerie voit le jour sous le règne du maréchal Alexandre Berthier, homme-lige de Napoléon, qui le fit prince et duc de Neuchâtel (1806-1814), après que ce territoire eut fait l'objet d'un échange entre la Prusse et la France<sup>1</sup>. Par le décret de Berthier du 29 avril 1809<sup>2</sup>, une gendarmerie à pied succède le 1<sup>er</sup> juin 1809 à la maréchaussée laborieusement mise en place dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. L'inspiration française se réduit alors à cette option terminologique. Retenons néanmoins d'emblée que cette création française survivra au régime Berthier.

Tout comme le reste de l'administration neuchâteloise<sup>4</sup>, qui a échappé en grande partie au modèle français (pas d'assimilation directe du modèle politico-administratif de la Grande Nation, dans l'esprit neuchâtelois de résistance à tout modèle imposé de l'extérieur)<sup>5</sup>, l'organisation policière de la principauté ne s'est pas faite selon le modèle d'un corps militaire, comme la Gendarmerie nationale en France. Certes, le Conseil d'Etat avait élaboré un projet de décret pour l'organisation d'une gendarmerie (1806) sur base militaire, mais ce dernier ne voit pas le jour<sup>6</sup>; celui du général français Dutailly de 1808 ne connaît pas

<sup>1</sup> Courvoisier (1959) ; Henry (2004, p. 75-93) ; Henry (2003).

<sup>2</sup> AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, travée (tr.) 755, dossier 6/VII, copie imprimée du décret du 29 avril 1809 et copie d'un arrêt du Conseil d'Etat du 23.5.1809 concernant l'engagement de neuf nouveaux gendarmes suite au décret de Berthier ; décret du prince Berthier du 29 avril 1809 créant la gendarmerie, *Recueil de pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin* (RPO), vol. 1, pp. 185-186.

<sup>3</sup> Sur la mise en place et le rôle de la maréchaussée, cf. Henry (1984, pp. 150-156, 200-202 et 507-510). Quant à la gendarmerie, on lira avec profit les seules pages écrites à ce propos in Courvoisier (1959, pp. 272-275).

<sup>4</sup> Henry (2003).

<sup>5</sup> Henry (2003, p. 278 et 291-292).

<sup>6</sup> Courvoisier (1959, p. 272-275) ; AEN, MCE, CP 33/154, tr. 797, pp. 1081-1089, 4.12.1806. Il était prévu que la gendarmerie soit sous les ordres d'un directeur conseiller d'Etat, qui donnerait ses instructions à un chef de la gendarmerie avec titre de commandant et rang de capitaine, avec sous ses ordres 3 brigadiers (pour autant de subdivisions territoriales) et 14 gendarmes.

meilleur sort<sup>7</sup>. Après maintes réflexions et remodelages, un nouveau projet est présenté par le Conseil d'Etat en décembre 1808. Dépouillé de tout ce qui le rendait coûteux, il ne prévoit pour toute réorganisation plus qu'une augmentation du corps de neuf gendarmes supplémentaire, avec pour tâche de chasser les vagabonds, prévenir le crime, saisir les malfaiteurs, réprimer la mendicité, surveiller l'exécution des décrets du prince – dont la chasse, l'importation des vins et des liqueurs<sup>8</sup>.

Le projet finalement adopté par Berthier<sup>9</sup> en avril 1809 se contente d'augmenter le nombre de gendarmes de sept archers à seize gendarmes et d'imposer l'extension de la juridiction de la gendarmerie à l'ensemble de la principauté. En l'absence de toute mention de changement, nous pouvons conclure que le directeur de la gendarmerie, comme le directeur de la maréchaussée avant lui, demeure un fonctionnaire civil<sup>10</sup>. Le statut de cette nouvelle police suivant vraisemblablement celui de son chef, il est fort probable que les gendarmes placés sous ses ordres, comme l'avaient été les archers de maréchaussée, soient des fonctionnaires civils eux aussi. La réorganisation militaire n'a pas eu lieu malgré le nombre de projets élaborés dans ce but. La montagne accouche d'une souris !

En réalité, Neuchâtel se démarque profondément des autres cantons, dont la plupart des gendarmeries sont nées en 1803/1804 dans la phase de transition entre la République Helvétique et la Suisse de l'Acte de médiation et se constituent toutes en organisations militaires, sinon à leur début, du moins rapidement<sup>11</sup>. La principauté prussienne se distingue en effet non seulement par sa date de création relativement tardive<sup>12</sup> et son statut politique particulier (elle n'est pas occupée directement par la France), mais aussi par le statut civil de sa gendarmerie ! Cependant, elle partage avec les autres gendarmeries suisses le service en uniforme, la liste de ses tâches (sécurité des chemins et des routes, la chasse des vagabonds et mendiants, le transport des lettres et directives des autorités), le fait de recevoir ses ordres des chefs de juridiction, la façon de déterminer leurs effectifs en fonction de l'appréciation de la situation des gouvernements (d'après les facteurs population-moyens financiers-topographie)<sup>13</sup> et le financement par un impôt et par les caisses de l'Etat<sup>14</sup>.

Le nombre d'hommes directement au service du gouvernement passe donc de sept à seize gendarmes (1809), puis à dix-neuf gendarmes l'année suivante, chiffre qui demeure canonique jusqu'en 1828. Les tâches de la gendarmerie sont alors de surveiller, punir et de lutter contre les vagabonds (particulièrement les vagabonds étrangers), mendiants et rôdeurs ; surveiller les forêts et la chasse, réprimer la contrebande des vins et autres abus et assurer la police des routes<sup>15</sup>. Cette innovation a été bien perçue de la population et l'institution ne connaîtra plus de changements notables, sa forme ayant été fixée pour les vingt années à venir.

---

<sup>7</sup> AEN, Fonds Berthier, 4.C-44 a-c, [juin 1808] ; son s'inspire largement de celui du Conseil d'Etat de 1806.

<sup>8</sup> AEN, Fonds Berthier, 4. D-1 f, rapport du Conseil d'Etat au prince Berthier, 27.12.1808

<sup>9</sup> Courvoisier 1959, p. 274 n. 1 et plus haut n. 2.

<sup>10</sup> AEN, Fonds Berthier, I, « Essai sur l'état de la Principauté de Neuchâtel. » [1806], pp. 125-130 : « Chapitre 8. De la Maréchaussée ».

<sup>11</sup> Bieri (2004). Il s'agit alors soit de créations *ex nihilo* ou de refondations de structures existantes, parfois sans suppression des autres institutions impliquées dans les tâches de maintien de l'ordre et de police.

<sup>12</sup> Font aussi exception le canton de Genève et la partie francophone du canton de Berne (ancien évêché de Bâle), intégrés dans des départements français, et le Valais, République satellite de la France. Les modalités de création de la gendarmerie et la force du modèle français n'ont pas eu pareille ampleur partout. Le cas de Genève est décrit dans Porret (2003) ; pour le Valais : Arlettaz (2003) ; Arnet (1954, p. 59-69).

<sup>13</sup> Bieri (2004, p. 137-138). D'autres fonctions, comme la capture des criminels et l'escorte de détenus, dont les gendarmes suisses ont à s'occuper dès le début, ne seront réalisées que plus tardivement par la gendarmerie neuchâteloise, en raison de l'archaïsme du système judiciaire neuchâtelois et du rôle que les huissiers de justice et les justiciers (juges) y jouent encore, cf. plus bas.

<sup>14</sup> Nous préparons un art. à ce sujet.

<sup>15</sup> Courvoisier (1959, p. 274).

## 2. La réorganisation de la gendarmerie (1824-1845)

Une étape clé vers une centralisation plus marquée des tâches policières de l'Etat passe par un processus remaniant la gendarmerie en profondeur. Il vise une meilleure autonomie de cette institution : police des campagnes et des villes (Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel – quoique pas en mains de l'Etat), elle est transformée en une véritable police d'Etat.

### 2.1 La redéfinition et la clarification de ses tâches (avant 1831)

Fin 1824, le jour même de l'entrée en fonction d'Armand-Frédéric de Perregaux<sup>16</sup> dans la charge de directeur de la gendarmerie, est marqué par l'adoption par le Conseil d'Etat du nouveau règlement de la gendarmerie<sup>17</sup> ; une réorganisation plus générale de la gendarmerie, envisagée en 1825 déjà, est renvoyée à plus tard<sup>18</sup>.

Ce nouveau règlement définit clairement les tâches de celle-ci (art. 12). Il délimite également son action pour apaiser les craintes du Conseil d'Etat vis-à-vis des pouvoirs du chef de la police<sup>19</sup>. « Les gendarmes sont chargés de la recherche, de l'arrestation et du transport des criminels et des individus signalés ; b) de la surveillance habituelle et journalière des gens sans aveu, suspects de vagabondage ; de la recherche des individus réclamés et signalés par les Etats voisins ; c) de la suppression de la mendicité, et de la conduite des mendiants et rôdeurs dans leurs communes, s'ils sont du pays, ou hors de l'Etat s'ils sont étrangers [...] ; d) ils sont chargés de plus de surveiller l'exécution des décrets, mandements et ordonnances [...] pour la sanctification du dimanche, pour la police des cabarets, pour la police des chemins et des voituriers, pour la chasse, pour la pêche, pour la police sanitaire du bétail, et généralement de tous les règlements de police qui intéressent la sûreté publique. Ils rapporteront enfin à M. l'officier de la juridiction, ou à son représentant, toutes les infractions aux susdites ordonnances. »<sup>20</sup>

Dans l'exercice quotidien de ses tâches, le gendarme est aidé dès 1826 par le *Recueil de réglemen[t]s à l'usage de la gendarmerie*<sup>21</sup> qui lui est remis à son entrée dans le corps et qu'il doit restituer lorsqu'il le quitte. Ce petit livret ne recense pas moins de 37 mandements, arrêts, décrets, ordonnances, extraits d'arrêts et d'ordonnances, règlements soumis à la surveillance et à l'exécution des gendarmes. En mars 1826, d'ailleurs, l'on considère les attributions de la gendarmerie comme réglées<sup>22</sup>. Les règlements de 1827 et 1840 ne sont que du toilettage. A cette occasion, les gendarmes se voient confirmés dans leur tâche de surveillance des routes

---

<sup>16</sup> A.-F. de Perregaux (1790-1873) a notamment été directeur de la gendarmerie (1824-1845) et Conseiller d'Etat (1831-1848) ; il est l'artisan de l'affirmation de la gendarmerie neuchâteloise, comme devrait le montrer un article en préparation.

<sup>17</sup> AEN, MCE, CP 33/173, tr. 797, f° 988-993, 13.12.1824 : « Gendarmerie. Règlement » et arrêté de nomination ; AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, 7.12.1824, brouillon de ce règlement, qui diffère peu.

<sup>18</sup> AEN, CP 34/19, tr. 775, 16.3.1825, organisation renvoyée après adoption du règlement des étrangers.

<sup>19</sup> Selon le Conseiller d'Etat de Tribolet, la gendarmerie « était devenue entre les mains du maire de Pierre [prédécesseur de Perregaux] un ministère de police générale, indépendant du Conseil. », affirmation sans doute exagérée et motivée partiellement par des question de pouvoir. V. Tribolet (1902, pp. 291, 389-391), en date de 16 janvier 1819 et 13 décembre 1824.

<sup>20</sup> Les tâches décrites aux points b) et c) découlent directement de la « justice expéditive » héritée du XVIII<sup>e</sup> s. et cristallisée dans sa forme moderne dans l'article 88 de la Loi de procédure criminelle de 1835, qui confirme cette justice prévôtale, attribut de la gendarmerie. Henry (1984, pp. 150-156) et RPO, vol. 3, pp. 35-72, Loi de procédure criminelle, 16.12.1835, art. 88 p. 70. Discussions dans BOCL, t. 3 (1832), p. 464 ; t. 5 (1834), pp. 135-136, 222 (séance du 19 décembre 1834, à laquelle participe de Perregaux), la loi amendée et adoptée figure pp. 223-246.

<sup>21</sup> *Recueil de règlements à l'usage de la gendarmerie*, Neuchâtel : C.-H. Wolfrath (imprimeur du gouvernement), 1826 [en fait 1828], 123 p., ex. tirés des pp. 3-13 et 118-120.

<sup>22</sup> AEN, CP 34/20, tr. 775, 6.3.1826.

(partagée avec les « gens d'office » des communes et les voyers)<sup>23</sup>, ce d'autant plus que leur construction et leur entretien reviennent désormais à l'Etat, qui mobilise donc une institution qui lui est toute dévouée, la gendarmerie, pour veiller à l'entretien de son bien. La pratique révèle que c'est une des tâches privilégiée des gendarmes<sup>24</sup>. En 1827, leurs interventions dans la surveillance des populations d'étrangers sont clarifiées à leur tour<sup>25</sup>, notamment en ce qui concerne l'encadrement des populations de travailleurs saisonniers (vendangeurs, faucheurs, batteurs en grange et autres ouvriers travaillant à la terre, aux récoltes et aux chemins). Mais malgré sa bonne volonté, la gendarmerie manque de moyens. En 1829, par exemple, elle ne dispose que de six gendarmes pour combattre la contrebande le long des frontières, ce que le directeur ne manque pas de souligner<sup>26</sup>.

## **2.2 La création de la police centrale : le modèle suisse**

La création de la police centrale date de 1821. On lui renvoie toutes les requêtes des étrangers<sup>27</sup> qu'elle examine, étrangers dont elle conserve les papiers. Cette création, couplée à la loi sur étrangers de 1827, représente un pas de plus vers une centralisation administrative des compétences de l'Etat.

C'est le maire de Pierre, premier directeur de la gendarmerie (1809-1824), qui est le premier président de la commission de police (1821-1824)<sup>28</sup> et vraisemblablement son créateur. En grand admirateur de la République de Berne, elle a été créée selon le modèle bernois<sup>29</sup>. A la mort du président de Pierre, Armand-Frédéric de Perregaux y accède (1824-1832), le directeur de la gendarmerie en étant membre d'office ; il n'en aura cependant pas la présidence, les deux fonctions ayant été séparées. La gendarmerie y est aussi représentée par son secrétaire<sup>30</sup>, qui est aussi celui de la commission.

Or, depuis le règlement de 1824, le chef de la gendarmerie est soumis au contrôle de cette commission, ce qui est tout à fait nouveau et la résultante de problèmes de politique interne à la principauté<sup>31</sup>. Il doit lui en référer concernant certaines parties de son travail, comme les extraditions, le solde des gendarmes, les affaires d'intérêt général ou celles qui requièrent une discussion préalable au rapport à en faire au conseil d'Etat. Dans ces nouvelles attributions, la commission de police centrale examine par exemple la question de l'augmentation du nombre de gendarmes (1827)<sup>32</sup>. C'est elle qui prépare les dossiers concernant la gendarmerie pour le Conseil d'Etat et gère ce qui relève de ce qu'on appelle aujourd'hui la police administrative, soit par exemple l'heure de fermeture des cabarets, l'heure d'ouverture

---

<sup>23</sup> Henry (1991, p. 129) ; RPO, vol. 2, pp. 87-94, art. 16 et RPO, vol. 3, pp. 222-223.

<sup>24</sup> AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 7/VI, Tableau comparatif des délits découverts par la gendarmerie 1826-1847, 5.1.1847.

<sup>25</sup> RPO, vol. 2, pp. 94-101, art. 11 et 13, dispositions confirmées dans le *Règlement concernant les étrangers* du 23 juillet 1833, art. 15 et 16.

<sup>26</sup> AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, rapport directeur de la gendarmerie de Perregaux au Conseil d'Etat, 12.1.1829.

<sup>27</sup> AEN, CP 34/19, tr. 775, p. 426 sq. ; Christ (2000, pp. 51-73). On prévoyait encore de lui confier à l'origine les la correspondance et « diverses parties de la police », ce qui n'a pas été le cas de prime abord, cf. n. 37.

<sup>28</sup> Cf. *Almanach de Neuchâtel en Suisse pour l'an de grâce...*, 1822-1824. Cet almanach est une sorte d'annuaire des officiers et « fonctionnaires » de la Principauté.

<sup>29</sup> AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, « Quelques idées sur la commission de police centrale », demi-feuille de papier filigrane du canton de Berne, concernant la première phase de l'organisation d'une commission de police centrale à Neuchâtel, [1822] ; Montandon (1969, p. 148).

<sup>30</sup> Augustin Favre (1805-1846), secrétaire personnel du maire de Pierre (1824), secrétaire de la commission de police centrale et de la gendarmerie (1824-1846). Directeur de la police centrale (mars 1845-août 1846), cf. *Messenger boiteux de Neuchâtel*, 1847, p. [46-47] ; AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, arrêt donné en Commission de police centrale, 26.1.1824.

<sup>31</sup> Idem, art. 2 et 4.

<sup>32</sup> AEN, MCE, CP 33/176, p. 837, 19.11.1827.

autorisée pour les débits de vin, etc.<sup>33</sup> Même si le rôle du directeur de la police y est prépondérant, c'est un moyen plus ou moins élégant de juguler toute envie d'accroissement soudain et incontrôlé de son pouvoir.

Ce qui nous intéresse également ici, c'est que parallèlement à la mise sur pied de la police centrale, en 1821, il a été question d'augmenter le nombre des gendarmes et de leur donner un chef militaire, afin que les gendarmes aient « cette tenue et cette discipline qui en impose aux autres ». Il était aussi prévu d'augmenter le nombre de gendarmes de 19 à 24, « dont 3 caporaux et d'en donner le commandement à un sous lieutenant [...] sous les ordres du Directeur de la gendarmerie. »<sup>34</sup> Ces questions sont renvoyées à plus tard, après l'examen du règlement sur les étrangers, et finalement, le souhait exprimé restera un vœu pieu, qui dénote cependant l'absence d'un commandement militaire de la gendarmerie !

Pourtant, d'autres indices laissent entrevoir qu'on n'abandonne pas totalement la tentative, sinon l'idée d'une militarisation progressive de la gendarmerie (bien que ce corps demeure selon toute vraisemblance civil). Cette permanence se lit par exemple dans le fait qu'entre 1830 et 1848, l'uniforme porté par les gendarmes était coupé comme celui des milices neuchâteloises<sup>35</sup>.

### ***2.3 L'apparition du brigadier : réminiscence française ou influence prussienne ?***

Le modèle français refait curieusement surface lorsqu'apparaissent finalement des postes de sous-officiers, intermédiaires entre le directeur de la gendarmerie et les gendarmes. En l'état de la recherche, cette mise en place pour être datée des années 1826-1827. Lorsqu'en 1826, le directeur de la gendarmerie propose l'augmentation du nombre de ses hommes, il aimerait que celle-ci se conjugue avec la création de quatre postes de sous-officiers, qui n'ont pas encore de grade ni de nom<sup>36</sup>. Fin 1827 cependant, cette création semble avoir été rendue effective, sous le nom de brigadier<sup>37</sup>, grade typiquement français qu'on ne retrouve pas ailleurs en Suisse.

Emprunt d'autant plus étonnant que le paysage gendarmique suisse influence de plus en plus ce qui se fait à Neuchâtel. Par exemple en 1826, lorsque la gendarmerie envisage d'augmenter le nombre de ses hommes (pour la première fois depuis 1810 !), elle se renseigne sur le nombre de gendarmes présents dans les cantons voisins de Berne, Fribourg, Vaud et de Genève, à peine plus éloignée<sup>38</sup>.

Pourtant, un indice nous fait penser que cet emprunt à la France n'est qu'indirect, puisqu'il a d'abord passé par la Prusse<sup>39</sup>. En effet, le terme figure sur un rapport de Berlin concernant l'organisation de la gendarmerie prussienne daté de décembre 1820<sup>40</sup>. Il est donc fort probable que lors de l'augmentation du nombre de gendarmes fin 1827-début 1828, la référence à ce

---

<sup>33</sup> AEN, MCE, CP 33/180, pp. 519, 21.6.1831: Ordonnance relative aux gendarmes, rapport de la commission de Police.

<sup>34</sup> AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, brouillon de rapport non daté et non signé, [1821], 5 p. Les deux précédentes citations sont extraites de ce document.

<sup>35</sup> Bachelin (1890).

<sup>36</sup> AEN, série « Gendarmerie », AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, rapport du directeur de la gendarmerie de Perregaux au gouverneur de la principauté-canton, 28.11.1826.

<sup>37</sup> AEN, série « Gendarmerie », AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, le maire de Valangin de Chambrier au gouverneur, 5.11.1827 : « Mais depuis la nouvelle organisation de la Gendarme et l'établissement de sergents ou brigadier, le Gendarme se trouve avoir trois chefs (officier, sergent, Directeur de la Gendarmerie).

<sup>38</sup> AEN, série « Gendarmerie », AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, rapport du directeur de la gendarmerie de Perregaux au gouverneur de la principauté-canton, 28.11.1826.

<sup>39</sup> Rappelons ici que le Conseil d'Etat de la principauté-canton devait rendre des comptes réguliers à Berlin, particulièrement sous la Régénération, cf. Gugger (1999) .

<sup>40</sup> AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, travée (tr.) 755, dossier 6/VIII, rapport de Berlin intitulé « Etat für die gesamte Gendarmerie », 30.12.1820.

terme ait permis de justifier également la création de quatre nouveaux postes de sous-officiers<sup>41</sup> ; nous ne pouvons malheureusement que le déduire. Cet épisode mis à part, on ne connaît que peut l'influence du modèle policier prussien. Il existe néanmoins des similitudes avec la Prusse, où le premier rempart contre des désordres sociaux demeurent les troupes militarisées<sup>42</sup>. Ainsi, malgré affirmation de la gendarmerie neuchâteloise, en 1847-1848, on mobilise encore une fois les outils royalistes qui ont permis le maintien du régime en 1831 : les gardes locales, les comités de défenses (en charge de la sécurité et du maintien de l'ordre) et le bataillon soldé<sup>43</sup>.

L'établissement des quatre brigadiers révèle un autre paradoxe. La subdivision du territoire neuchâtelois en quatre « brigades », dont les chefs sont installés à Neuchâtel, au Locle, à La Chaux-de-Fonds et au Val-de-Travers<sup>44</sup>, laisse à penser que celle-ci s'est faite à peu près<sup>45</sup> selon l'ancienne division militaire du pays, répartis en quatre « arrondissements de territoire » ou départements avant 1814 : départements du Val-de-Ruz, du Vignoble, des Montagnes et du Val-de-Travers<sup>46</sup>.

Or, le règlement militaire du 27 juin 1823 découpe la principauté en six départements militaires<sup>47</sup>, qui correspondent en gros aux six districts actuels<sup>48</sup>, alors que le paysage gendarmique ne compte que quatre brigades ; il n'y a donc pas d'adéquation entre ces deux systèmes de division territoriale. De plus, mais c'est un trait que l'on retrouve ailleurs, par exemple à Berne, dans l'organisation militaire du canton, il n'est jamais fait mention des gendarmes, indice qui parlerait bien toujours en faveur d'un statut « civil » de ce corps.

S'agit-il d'une organisation qui se calque à dessein sur l'ancienne division militaire du pays, pour se démarquer de l'organisation militaire issue du modèle confédéral, Neuchâtel ne sachant si elle est suisse ou prussienne<sup>49</sup> ?

Ce qui est apparent, c'est que l'on procède hésite quant à la forme à donner à cette gendarmerie, apparemment civile, mais qu'on essaie, par petites touches, de doter d'une organisation de type militaire. Les gendarmes ne sont cependant pas soumis à la discipline militaire<sup>50</sup>. Les grades – le grade – de la gendarmerie ne correspondent pas du tout à ceux utilisés dans la milice neuchâteloise<sup>51</sup> ou même en Suisse dans les troupes cantonales formant l'armée fédérale. Et de surcroît, ils sont exemptés du service militaire dans les milices du pays par le règlement militaire de 1823<sup>52</sup>, ce texte les qualifiant de « fonctionnaires publics »<sup>53</sup>, ce qui ne laisse pas de doute sur leur statut.

---

<sup>41</sup> AEN, MCE, CP 33/176, 17.12.1827, p. 937 et 24.12.1827, p. 955 et MCE, CP 33/177, 12.5.1828 et n. 39.

<sup>42</sup> Lüttke (1982, p. 143-282) et Emsley (1999a, p. 37, 39).

<sup>43</sup> Courvoisier (1982).

<sup>44</sup> AEN, MCE, CP 33/184, pp. 150-151, 28.1.1833.

<sup>45</sup> Si La Chaux-de-Fonds est le poste central pour la « brigade » du Val-de-Ruz – alors qu'on l'attribue généralement aux Montagnes neuchâteloises –, la répartition fonctionne.

<sup>46</sup> AEN, Fonds Berthier, I, « Essai sur l'état de la Principauté de Neuchâtel » [1806], pp. 135-145 : « Chapitre 10. Des milices. » ; AEN, MCE, CP 33/162, p. 590, 30.6.1814.

<sup>47</sup> RPO, vol. 1, pp. 397-456, *Règlement militaire* du 27 juin 1823, pp. 405-406.

<sup>48</sup> Eddy Bauer, *Vie militaire*, Neuchâtel : Comité directeur du centenaire de la République neuchâteloise, 1948, pp. 24-49, ch. « Les milices de la principauté (1815-1848) », spéc. p. 34..

<sup>49</sup> Gugger (2005).

<sup>50</sup> RPO, vol. 1, pp. 359-374, *Loi sur la discipline militaire* du 14 novembre 1820, p. 359-374. Cette loi s'adresse essentiellement aux milices de l'Etat. Elle a été confirmée par la *Déclaration royale* du 24 avril 1826, cf. RPO, vol. 2, p. 69-71.

<sup>51</sup> RPO, vol. 1, pp. 416, 417, 420, 422, 423 du *Règlement militaire* du 27 juin 1823.

<sup>52</sup> RPO, vol. 1, pp. 397-456, *Règlement militaire* du 27 juin 1823.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 400.

#### **2.4 La fusion de la gendarmerie avec la commission de police centrale et sa réorganisation dès 1832**

De la coexistence de la police centrale et de la gendarmerie résulte un pouvoir policier dilué. Malgré cela, même si la gendarmerie n'a pas été en mesure d'empêcher la Révolution manquée de 1831 (13-27 septembre)<sup>54</sup>, étant donné ses maigres effectifs, elle est au courant du deuxième soulèvement qui se trame, puisque de Perregaux prévient de Pfuel<sup>55</sup>, vers fin octobre-début novembre 1831, « de projets des insurgés renforcés par des hommes de Saint-Imier. »<sup>56</sup> Le gouvernement neuchâtelois, décidé à ne plus subir les troubles qui ont failli le renverser, réagit énergiquement et une véritable répression qui s'abat sur le pays après le second soulèvement de décembre, pourtant rapidement stoppé.

Et c'est en effet l'accession au Conseil d'Etat, le 3 novembre 1831<sup>57</sup>, qui va permettre à de Perregaux de réaliser ses desseins concernant la gendarmerie, surtout que la sollicitation du Conseil d'Etat lui en fournit l'occasion et que, la 1<sup>ère</sup> rébellion étant matée, il peut enfin s'y consacrer<sup>58</sup>. Etant un des « hommes nouveaux »<sup>59</sup> voulu par de Pfuel (il fait partie des huit membres du nouveau gouvernement mis en place par le commissaire royal), la voie est libre pour ses projets.

Le jour même où le brevet de Conseiller d'Etat d'A.-F. de Perregaux est entériné par ses pairs, il est chargé de leur faire un rapport jusqu'à la fin de l'année sur les changements à apporter dans l'organisation de la gendarmerie<sup>60</sup>, rapport qu'il a déjà adressé au commissaire royal de Pfuel le 12 novembre 1831<sup>61</sup>. Voilà enfin l'occasion de proposer à l'envoyé du roi, qui les lui demande, ses idées de réformes de la police.

Tirant les leçons de l'insurrection, il dresse un « rapport sur les améliorations dont la police de l'Etat est susceptible ». D'emblée donc, son but est clair, il a pour objectif de transformer la gendarmerie en une véritable police d'Etat. Il fait remarquer que jusqu'alors, « la police de l'Etat » se faisait par les chefs de juridiction, qui faisaient rapport au Conseil d'Etat, qui avisait au mieux, délibérant et donnant des ordres. « Ce mode entraîne des lenteurs et la police n'en admet pas », argue-t-il. Revenant sur les rôles de la direction de la gendarmerie et sur celui du bureau de police centrale, il souhaite leur fusion en une seule et même administration, sous le nom de *direction de la police centrale*. De cette manière aussi, il supprime la tutelle qu'exerçait la commission sur la direction de la gendarmerie, qui retrouve son autonomie. Et il s'en explique. « Tout ce qui concerne la police locale doit rester sur l'ancien pied, c'est-à-dire être laissé et abandonné aux chefs de juridiction. Mais maintenant que des idées nouvelles ont germé dans le peuple, maintenant que celui-ci est et restera par tout en guerre ouverte avec les gouvernements, je crois qu'il faut constituer plus fortement notre police aussi, il y a

---

<sup>54</sup> Hist.NE 3, pp. 24-25.

<sup>55</sup> Ernest de Pfuel, major-général prussien et commissaire royal envoyé par le roi pour mater la rébellion. De 1832 à 1848, il sera le gouverneur de la principauté-canton, cf. *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS), [www.dhs.ch](http://www.dhs.ch).

<sup>56</sup> Courvoisier (1982, p. 9).

<sup>57</sup> Sur les événements de 1831, cf. Barrelet (1993, pp. 24-28) et Scheurer (1987, pp. 161-168) ; RPO, vol. 2, pp. 278-282 et *idem*, déclaration royale sur l'organisation du Conseil d'Etat du 31 mai 1832, pp. 294-296 ; Gugger (1997, p. 12-17). Données biographiques cf. *supra*.

<sup>58</sup> Armand-Frédéric de Perregaux est le véritable spécialiste de la sécurité de l'Etat, puisqu'on le voit chevaucher aux côtés du commissaire royal de Pfuel, envoyé depuis Berlin pour soumettre les révolutionnaires. Montandon (1969, p. 269, 270, 302) et Courvoisier (1982).

<sup>59</sup> L'expression est de Henry (1999a, p. 318).

<sup>60</sup> AEN, MCE, CP 33/181, tr. 797, p. 1307, arrêt du 13.12.1831 : le Conseil d'Etat charge de Perregaux de lui faire un rapport jusqu'à la fin de l'année sur les changements à apporter dans l'organisation de la gendarmerie, demande déjà formulée le 29 août précédent.

<sup>61</sup> AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, rapport du directeur de la gendarmerie et Conseiller d'Etat de Perregaux au commissaire royal de Pfuel, 12.11.1831.

plusieurs années que j'en parle, mais jusqu'ici on a toujours éloigné cette idée. » Pour que les gouvernements soient toujours au courant de ce qui se passe, informés continuellement pour ne pas être pris ou dépourvu, il faut « que les informations arrivent à un centre commun, où leur réunion permet de juger mieux de l'état des choses : or cette police n'existe nullement dans notre pays, la police centrale telle qu'elle existe aujourd'hui n'est qu'un bureau d'étrangers, où on examine leurs papiers, où on donne quelques directives aux gendarmes, où on les paie et les habille et si jusqu'ici la direction s'est occupée assidument de recueillir des renseignements sur l'état du pays, elle l'a fait d'elle-même et sans y être le moins du monde obligée. » En conséquence, il propose une « amélioration considérable » en donnant l'ordre « aux chefs de juridiction et en général aux fonctionnaires publics de correspondre directement avec la direction de police centrale, pour tout ce qui tient à la *sûreté de l'Etat*<sup>62</sup>. Cela éviterait toutes les lenteurs qu'entraîne leur correspondance avec le conseil. » C'est une véritable révolution, car ce genre de correspondance était justement reprochée à l'ancien directeur de la gendarmerie de Pierre. L'ensemble de ces mesures concourt à renforcer notablement les pouvoirs du directeur de la gendarmerie et son rôle en tant que véritable chef de la police, et ne le cantonne plus simplement à un rôle d'administrateur et de comptable, du moins formellement, vu que dans la pratique, Perregaux avait déjà pris un peu d'avance. La résultante étant une subordination plus forte de la gendarmerie entre les mains du gouvernement, dont elle est véritablement l'instrument.

Il propose enfin de « changer le nom de directeur de la gendarmerie et le remplacer par le titre de directeur de la police centrale, qui est usité en Suisse<sup>63</sup>, et ranger ce fonctionnaire dans la même classe que les autres officiers de l'Etat ; ce ne serait plus le Conseil qui le nommerait à bien plaisir, mais il serait breveté par le Roi. »<sup>64</sup> Il affirme la nécessité de relever ce poste pour s'assurer qu'il y ait un homme honorable pour le desservir.

Ces passages sont révélateurs de la conception de de Perregaux du service de l'Etat et de sa police. Il sera entendu, puisque le 8 mars 1832, « la Direction de la Police Centrale et la Direction de la Gendarmerie sont réunies en une seule et même administration », ce qui se fait d'autant plus facilement que le siège de la police centrale et de la gendarmerie sont tous deux au château de Neuchâtel<sup>65</sup>. Dès ce jour, le directeur de la gendarmerie porte le titre de directeur de la police centrale, charge qui est désormais un office, mais ne sera jamais brevetée par le roi et dépendra donc toujours étroitement du Conseil d'Etat, dont il est l'émanation directe<sup>66</sup>. Malgré ce bémol, le corps de police ressort renforcé de la crise.

Les différents règlements « dont l'observation est remise à la surveillance de la gendarmerie » sont revus en 1832 et restreints par rapport à 1824<sup>67</sup>. Parallèlement on réduit le nombre des gendarmes tout en augmentant leur traitement et en « réformant » le corps par de nouveaux engagements<sup>68</sup>. La réduction des tâches est-elle due à la réduction des effectifs ? Il ne faut en tous cas certainement pas y voir une diminution du pouvoir de la gendarmerie, cette demande

---

<sup>62</sup> Nous soulignons. Cette question lui tient éminemment à cœur puisque quelques jours plus tard, alors qu'il est Conseiller d'Etat en activité et président du Département militaire, il reçoit les pouvoirs nécessaires pour organiser la garde soldée, composée de 300 hommes, bras armé du gouvernement pour maintenir l'ordre et juguler la rébellion. AEN, MCE, CP 33/181, tr. 797, pp. 1066-1068, 18.11.1831.

<sup>63</sup> A Berne, il y a un fonctionnaire qui porte ce titre, cf. Arnet (1954).

<sup>64</sup> Toutes les citations sont tirées de AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, rapport du directeur de la gendarmerie, de Perregaux, au commissaire royal, 12.11.1831.

<sup>65</sup> Art. 1 du Règlement sur la gendarmerie, cf. AEN, MCE, CP 33/173, tr. 797, f° 988-993, 13.12.1824.

<sup>66</sup> AEN, CP 34/21, tr. 775, p. 862, 8.3.1832. En effet tous les officiers et fonctionnaires brevetés par le roi apparaissent dans les Lettres de sa Majesté ; or, le chef de la police n'y apparaît jamais, v. AEN, AC 125, tr. 789, LdSM.

<sup>67</sup> AEN, MCE, CP 33/182, tr. 797, pp. 340-341, arrêt du Conseil d'Etat du 28.2.1832 ; AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 6/IX, projet d'arrêt Gendarmerie 28.2.1832.

<sup>68</sup> AEN, CP 34/21, tr. 775, p. 586-587 ; v. aussi arrêts déjà mentionnés des 28.2.1832 et 3.3.1832.



ayant été refusée une année plus tôt<sup>69</sup>. Ce qu'on vise, ce sont des attributions plus claires et des tâches aux contours beaucoup plus précis, vraisemblablement dans l'optique d'une plus grande participation de la gendarmerie à la répression du mouvement insurrectionnel et à la surveillance de la population. C'est en tout cas ce que tendraient à relever les chiffres de la pratique<sup>70</sup>.

Ce qui est frappant dans les attributions revues en 1832, c'est la disparition des tâches de recherche et d'arrestation des criminels et des individus signalés ; seul en survit le transport des détenus. La fonction qui semblait être la plus nouvelle, à certains égards la plus proche d'une gendarmerie d'Etat, est abandonnée pour l'instant et demeure donc l'attribut des anciens fonctionnaires qui en avaient la charge : les huissiers de justice et des juridictions civiles et criminelles, parfois aidés des justiciers<sup>71</sup>. C'est ici un point d'achoppement, une structure de l'Ancien régime que la gendarmerie ne peut bouleverser. Volonté de préserver les anciennes structures, à la fois garantes et reflet de l'ordre social de la principauté, certes, mais aussi absence de nécessité<sup>72</sup>.

La collaboration de la gendarmerie avec les comités de défense royalistes (volontaires armés par le gouvernement et chargés de la sécurité publique) est bien attestée, notamment aux Ponts-de-Martels en 1834, même si cette collaboration ne va pas toujours sans mal<sup>73</sup>. Le rôle du gendarme évolue donc bien petit à petit vers des tâches de maintien de l'ordre, du moins par le biais de la surveillance de la population, et donc de véritable police d'Etat<sup>74</sup>. Tout ne va cependant pas encore sans mal, puis qu'en 1836, deux gendarmes sont renvoyés du corps de gendarmerie pour abus de fonction<sup>75</sup>.

### **2.5 La création des postes d'inspecteurs de police par l'Etat (1845/1848)**

Le 24 février 1845, Jules François Vuithier, notaire et juge suppléant en la Cour de Justice de La Chaux-de-Fonds, est nommé au poste nouvellement créé d'inspecteur de police de La Chaux-de-Fonds, avant même que la ratification du roi pour la création de cet office soit intervenue<sup>76</sup>. Il est placé sous les ordres du chef de juridiction, tandis que lui-même commande au poste de gendarmerie de la ville et que « c'est avec lui que la direction de police centrale correspondra pour tout ce qui tient au service de la gendarmerie. »<sup>77</sup>

L'idée maîtresse est de soulager le maire de La Chaux-de-Fonds dans ses nombreuses occupations en établissant « un chef de police dont les fonctions embrasseraient tout ce qui ne

---

<sup>69</sup> AEN, CP 34/21, f° 588, 21.6.1831.

<sup>70</sup> Cf. n. 27.

<sup>71</sup> Sur le rôle des huissiers (sautiers) et des justiciers (juges) et sur la justice criminelle, cf. Henry (1984, pp. 38-92) et Courvoisier (1959, p. 272-273). En 1844, il y en a encore 28 sautiers salariés par l'Etat (cf. AEN, AC 125, tr. 789, p. 56), sans compter ceux des communautés, employés et payés par ces dernières.

<sup>72</sup> En 1829, « les sautiers sont en général suffisants pour mettre à exécution les décrets de prise de corps. » AEN, série Gendarmerie, AC 522/42, tr. 755, dossier 6/VIII, rapport directeur de la gendarmerie, 12.1.1829.

<sup>73</sup> AEN, MCE, CP 33/186, tr. 797, p. 400 : Service de la Gendarmerie pour les Comités de Défense, 5.3.1834 et Courvoisier (1982, p. 19).

<sup>74</sup> En 1843, par exemple, l'augmentation d'effectif (on passe de quatre à six gendarmes) demandée à La Chaux-de-Fonds est justifiée par le fait de « pour pouvoir exercer une surveillance qui devient toujours plus active et nécessaire au dit lieu ». AEN, MCE, CP 33/205, tr. 785, p. 198, 9.8.1843.

<sup>75</sup> AEN, MCE, CP 33/191, tr. 797, p. 1365, 19.9.1836.

<sup>76</sup> AEN, CP 34/23, tr. 775, p. 515, rubrique « Offices de l'Etat » et AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, extrait du registre du Conseil d'Etat (MCE) du 24 février 1845 concernant la nomination de l'inspecteur de police de La Chaux-de-Fonds. On est en pleine affaire de couvents d'Argovie et des expéditions de corps-francs à Lucerne (affaire des Jésuites). Craint-on une contamination dans les Montagnes neuchâtelaises, d'où cette hâte ?

<sup>77</sup> AEN, MCE, CP 33/208, tr. 785, pp. 251-253, 10.2.1845 et pp. 332-335, 20.2.1845. L'idée remonte à un rapport de 1834 de l'ancien maire de La Chaux-de-Fonds Challandes et poursuit les réflexions entamées le 18 octobre 1843 par la commission chargée « d'examiner les mesures à prendre pour assurer efficacement l'action de la police à La Chaux-de-Fonds ».

serait pas directement judiciaire » (la gendarmerie, avant 1848, n'est pas une police judiciaire !). C'est donc la première fois qu'au niveau de l'Etat, les affaires de police sont détachées des fonctions de l'officier de juridiction et confiées à un fonctionnaire spécial, créé à cet effet<sup>78</sup> ! C'était une des demandes contenue dans le rapport de de Perregaux sur les améliorations de la police<sup>79</sup>.

Le traitement est élevé pour un fonctionnaire de police (1000 £ annuelles), démontrant à l'envie que ce poste est vivement désiré, ce d'autant plus qu'il est institué aux frais de l'Etat<sup>80</sup>. « Considérant que le maintien du bon ordre et de la tranquillité à La Chaux-de-Fonds intéresse non seulement cette localité mais le pays tout entier », le Conseil d'Etat arrête que le poste de La Chaux-de-Fonds sera augmenté de deux gendarmes, dépenses supplémentaires qui seront également prises en charge par l'Etat et non par la communauté qui a pourtant demandé leur mise en place<sup>81</sup>. Ce fonctionnaire rend des comptes, puisqu'il tient à cet effet le registre de ses opérations et des rapports qui lui sont faits<sup>82</sup>. Cette ultime création d'A.-F. de Perregaux étant définitivement adoptée par l'administration neuchâteloise sur aval du roi, le directeur de la police centrale peut démissionner en toute quiétude de son poste le 10 mars 1845 pour des motifs personnels, aux regrets du Conseil d'Etat, qui lui témoigne « sa reconnaissance des services éminents qu'il a rendus dans cette administration » et lui accorde « son congé très honorable des fonctions de ladite charge. »<sup>83</sup> Cette création ayant apparemment fait ses preuves, elle est instaurée en toute hâte et sur le même pied au Locle en janvier 1848, dans l'espoir de contribuer ainsi à juguler la révolte qui sourd, mais il est trop tard pour éviter la chute du régime<sup>84</sup>.

## **2.6 La gendarmerie et le crépuscule du régime royaliste**

En 1845, lorsque le gouvernement neuchâtelois s'interroge sur la possibilité d'engager un nouveau gendarme et demande à son directeur un état comparatif de la gendarmerie avec les gouvernements de Berne, Fribourg, Vaud et Genève « aux fins de connaître les nombre des hommes dont se compose le corps de gendarmerie de chacun de ces Etats »<sup>85</sup>, la direction répond avec des chiffres concernant tous les cantons suisses sauf Appenzell ; la Suisse est bien le référent de Neuchâtel en matière de police.

Le profil des successeurs d'A.-F. de Perregaux à la tête du corps de gendarmerie, Auguste Favre (1845-1846) et Charles Lardy (1846-1848)<sup>86</sup>, tous deux des civils, dont aucun n'est plus

---

<sup>78</sup> La ville de Neuchâtel avait un peu d'avance en la matière, un inspecteur de police (aussi appelé inspecteur de la gardes, de la police et des gendarmes) y officiant au moins dès 1842, cf. *Almanach de Neuchâtel...*, op. cit., 1840-1848 et AEN, MCE, CP 33/202, tr. 785, pp. 295-296, 26.2.1842 ; p. 574, 6.4.1842 ; MCE, CP 33/213, tr. 785, p. 1004, 6.11.1847..

<sup>79</sup> Cf. *supra*.

<sup>80</sup> AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, lettre de remerciements de la générale Communauté de La Chaux-de-Fonds au Conseil d'Etat, 22.3.1845.

<sup>81</sup> AEN, MCE, CP 33/208, tr. 785, pp. 345-346 : « Exercice de Police à La Chaux-de-Fonds » et arrêts du Conseil d'Etat, pp. 346-347, 24.2.1845.

<sup>82</sup> AEN, CP 34/23, tr. 775, p. 517, 8.12.1845.

<sup>83</sup> AEN, MCE, CP 33/208, tr. 785, pp. 430-431, « congé de directeur de la police centrale. De Perregaux », arrêt du 10.3.1845.

<sup>84</sup> AEN, MCE, CP 33/214, tr. 785, pp. 59-60, 12.1.1848 ; AEN, série Police centrale, AC 522/70, tr. 762, dossier 66/I, « Projet de règlement pour l'inspecteur de Police [...] », 19.1.1848 et AEN, CP 34/23, tr. 775, p. 523, arrêt réglementaire du 31.1.1848.

<sup>85</sup> AEN, série « Gendarmerie », AC 522/42, tr. 755, dossier 7/I, rapport de la direction de police centrale du 25 août 1845. La direction de la police neuchâteloise avait en effet pris ces informations auprès de ses consœurs suisses pour sa propre information et gestion du corps.

<sup>86</sup> Augustin Favre (1805-1846), secrétaire personnel du maire de Pierre (1824), secrétaire de la commission de police centrale et de la gendarmerie (1824-1846). Directeur de la police centrale (mars 1845-août 1846), cf. *Messenger boiteux de Neuchâtel*, 1847, p. [46-47]. Sur Charles-Louis Lardy (1816-1875), père du futur ministre

conseiller d'Etat, tend à démontrer que la mue de ce corps de l'Etat est provisoirement achevée en 1845. Pérenne, l'administration mise en place par de Perregaux fonctionne et n'a désormais plus besoin d'un Conseiller d'Etat à sa tête ; elle ne dépend en outre que vaguement d'un département de justice et police aux contours flous.

Pour cet outil du pouvoir, maintenir l'ordre intérieur devient une priorité. Les mesures policières mises en place en 1845 et en 1847-1848 attestent bien de la participation de plein fouet de la gendarmerie à la surveillance et à la tentative d'endiguement des nouvelles menées révolutionnaires ; les créations des deux postes d'inspecteurs au Locle et à La Chaux-de-Fonds participent de cette dynamique. Les tâches confiées à la gendarmerie (mesures d'encadrement de la population, service journalier de nouvelles, collaboration avec les comités de défense, etc.)<sup>87</sup> relèvent bien de la police, aussi politique<sup>88</sup>. L'ampleur et la facilité avec laquelle Lardy obtient l'attribution d'un nombre important de gendarmes surnuméraires (24 sur 57 gendarmes en 1847, alors qu'en 1846 il n'y en avait que 37 en tout au service de l'Etat)<sup>89</sup> démontre que la gendarmerie participe bien aux mesures prises pour essayer de sauver le régime. En passant, cette implication ne fait qu'attester de la réussite des transformations de la police opérées par A.-F. de Perregaux. Sous Lardy, dernier directeur de la police centrale royaliste, cette fonction est devenue un poste quasi à temps plein, qui prend le dessus sur tous les autres qu'il occupe<sup>90</sup>.

### **3. La gendarmerie et les débuts de la République (1848-1850)**

Le 1<sup>er</sup> mars 1848, la révolution renverse le régime monarchique en place et instaure la République. Pour ne pas répéter les erreurs de 1831, un Gouvernement provisoire de la République et canton de Neuchâtel a été nommé et se met immédiatement au travail<sup>91</sup>.

#### **3.1 Les mesures transitoires**

Au lendemain de la prise du pouvoir par les républicains, le gouvernement provisoire instaure des *comités administratifs et de police* d'au moins trois hommes, provisoires, dans les principales communes du pays. Chargés de représenter le gouvernement provisoire, ils exercent aussi les fonctions de police, veillent au maintien de l'ordre, de la tranquillité publique, au respect des propriétés et à la sûreté des personnes, à l'exécution des arrêtés du gouvernement provisoire, avec lequel ils correspondent directement et dont ils reçoivent les instructions. Ils sont autorisés à requérir la force armée<sup>92</sup>.

Par la suite, une fois le gouvernement légalisé par la nouvelle constitution neuchâteloise du 25 avril 1848 (entrée en vigueur le 3 mai 1848) et comme il n'y a pas encore d'organisation militaire cantonale générale et définitive, le grand-conseil décide d'organiser sans retard des corps armés pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, corps qui prennent le relai

---

de Suisse à Paris Charles-Edouard Lardy, cf. *Messageur boiteux de Neuchâtel*, 1877, p. 34 et Dardel (1913, p. 110 notice n° 445).

<sup>87</sup> Maeder (2005, p. 384, 392-393).

<sup>88</sup> AEN, série Evénements 1831-1848, AC 522/36, tr. 752, Registre 19, dossiers I-VI : rapports du directeur de la police centrale, Lardy, au conseil d'Etat sur les affaires publiques, avril 1847-février 1848.

<sup>89</sup> AEN, série « Gendarmerie », AC 522/42, tr. 755, dossier 7/IV, rapport du directeur de la police centrale Lardy au Conseil d'Etat sur la répartition des 24 gendarmes surnuméraires, 12.1.1848.

<sup>90</sup> AEN, Série Police centrale, AC 522/70, Tr. 762, dossier 66/I, brouillon de lettre de Lardy (signée Lardy, Docteur en droit) au Conseil d'Etat, 15/17.1.1848.

<sup>91</sup> Ce gouvernement existe du 1<sup>er</sup> mars au 3 mai 1848 avant de laisser place aux institutions élues. Sur les événements de 1848, cf. Barrelet (1993).

<sup>92</sup> *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et canton de Neuchâtel* (cité : RL, n° vol, n° de p.), 15 tomes, 1849-1886 : Arrêté du gouvernement provisoire ordonnant leur formation [2 mars 1848], RL, I, 8-9 ; Formulaire portant leur nomination à la connaissance du public [4 mars 1848], RL, I, 13 ; Instructions à leur usage [4 mars 1848], RL, I, 14.

des comités administratifs et de police (licenciés au début de l'été 1848<sup>93</sup>). Des *gardes civiques* sont ainsi instituées dans les principales localités du canton « et partout où le Conseil Exécutif le jugera nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. » Elle sont placées sous la direction du Conseil Exécutif ou de ses agents directs (préfets et commissaires de police) et commandées par des officiers nommés par le Conseil d'Etat, officiers qui rendent aussi des comptes au département militaire cantonal<sup>94</sup>.

Pour autant, la *gendarmerie* ne disparaît pas. Le 14 mars 1848, le gouvernement provisoire décide son maintien provisoire « sur le même pied qu'auparavant et qu'il n'y a lieu de signaler que les individus sur le compte desquels il y a des plaintes : le Gouvernement se réservant de les renvoyer immédiatement. Les gendarmes auront comme ci-devant à envoyer leur rapport toutes les semaines à la Police Centrale. »<sup>95</sup> Peu de choses changent donc dans l'immédiat pour la police neuchâteloise, institution dans laquelle on a confiance malgré le fait qu'elle ait été construite par les royalistes !

Dans la foulée, le gouvernement provisoire nomme également un inspecteur (aussi appelé commissaire provisoire) de police (pour diriger cette gendarmerie ?)<sup>96</sup> ; puis c'est au tour du nouveau Conseil d'Etat républicain de nommer provisoirement, pour un an, trois *commissaires de police*<sup>97</sup>, en remplacement des trois inspecteurs de police qui avaient été mis en place par les royalistes<sup>98</sup>. En 1848 et 1849, on retrouve ainsi trois commissaires de police, dont un militaire de métier à Neuchâtel (Charles-Jules Mathey, capitaine) et deux civils, Auguste Jeanneret-Grosjean, au Locle, et Pierre-Louis Evard-Bourquin, à La Chaux-de-Fonds<sup>99</sup>. Ces nominations démontrent bien qu'on hésite encore entre police civile (vraisemblablement à l'exemple des municipalités françaises<sup>100</sup>) et police militaire, à l'exemple de la France ? L'option militaire semble l'avoir emporté en 1850, puisque les postes de commissaires n'apparaissent plus au budget de l'Etat puisqu'ils ont été supprimés fin 1849<sup>101</sup>.

Quant à la *police centrale*, la république en fait une administration provisoire en 1850 (la Direction de la police centrale), dont relève la gendarmerie (après avoir été soumise au département militaire), sous la direction intérimaire d'Erhard Borel<sup>102</sup>, Conseiller d'Etat sans

---

<sup>93</sup> *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel* (BCG), vol. 1, 1848, p. 474, séance du 8.7.1848 : lettres de remerciements aux commissaires du gouvernement et aux comités administratifs provisoires.

<sup>94</sup> Loi et règlement pour les gardes civiques [12 septembre 1848], RL, I, 382-383 ; Règlement pour les gardes civiques [10 octobre 1848], RL, I, 384-387.

<sup>95</sup> AEN, MCE, CP 33/215, tr. 785, p. 163, 14.3.1848.

<sup>96</sup> AEN, MCE, CP 33/215, tr. 785, p. 252, Nomination d'un commissaire provisoire de police (Evard Bourquin) à La Chaux-de-Fonds (qui porte d'abord l'ancien titre d'inspecteur), XXXX.1848.

<sup>97</sup> BGC, vol. 1, 1848, p. 474, séance du 8.7.1848 et BGC, vol. 2 (1849), pp. 241-243 (traitement des commissaires police), 2.11.1848.

<sup>98</sup> Pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle, cf. plus haut. Un poste d'inspecteur de police (aussi appelé inspecteur de la garde, de la police et des gendarmes) existe à Neuchâtel au moins depuis 1842, cf. *Almanach de Neuchâtel en Suisse pour l'an de grâce...*, 1840-1848 et AEN, MCE, CP 33/202, tr. 785, pp. 295-296, 26.2.1842 ; p. 574, 6.4.1842 ; MCE, CP 33/213, tr. 785, p. 1004, 6.11.1847.

<sup>99</sup> *Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel pour...*, 1849, p. 76, rubrique *Principaux agents du Conseil d'Etat* ; Mathey est capitaine des carabiniers dans l'état-major militaire cantonal, cf. *idem*, p. 120.

<sup>100</sup> Berlière (1996, pp. 22-29).

<sup>101</sup> Budgets insérés dans BGC, vol. 4 (1849) et 5 (1850) ; BGC, vol. 5, p. 404.

<sup>102</sup> Erhard Borel (1793-1861), membre du gouvernement provisoire, préfet du district de Neuchâtel 1848-1849, Conseiller d'Etat sans département (1850-1853), directeur intérimaire de la Police centrale (1850), membre de la commission financière de la Direction des finances, des forêts et des domaines et membre de la commission d'administration des fonds spéciaux du clergé (1850-1853). V. aussi Eric-André Klauser, « Borel, Erhard », in

département<sup>103</sup>. L'attribution de la gendarmerie à un département n'est pas encore décidée en 1850.

### 3.2 La gendarmerie nouvelle

Ce n'est qu'à partir de 1851, une fois que toutes les attributions, fonctions, tâches, etc. de la gendarmerie sont réglées, qu'elle fait son apparition dans l'*Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel*<sup>104</sup>. Son statut ne fait cette fois plus de doute, puisque son personnel, du chef jusqu'aux sous-officiers (les gendarmes n'apparaissant pas nominalement), sont mentionnés jusqu'en 1859 à la fin de la liste du personnel militaire cantonal.

En décembre 1849, le Grand-Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, tranche enfin la question du statut civil ou militaire de la gendarmerie. L'article 1<sup>er</sup> de la *loi sur la gendarmerie* stipule en effet que la gendarmerie est un corps militaire placé sous la direction du Département militaire<sup>105</sup>. C'est une première pour Neuchâtel, qui, comme nous espérons avoir pu le montrer, n'avait encore jamais connue de police « militaire »<sup>106</sup>.

A la tête de cette troupe, composée de 79 membres, se trouve désormais un capitaine, et tous les grades se déclinent sur le modèle militaire (suisse) (art. 1) ; le terme de brigadier a disparu. La gendarmerie est divisée en trois sections, comprenant chacune deux districts ; l'ancienne subdivision royaliste est abandonnée. Sans entrer dans le détail, tout concourt en effet à souligner l'organisation militaire : des postes de gendarmerie seront construits ; auparavant, les gendarmes seront logés aux frais de l'Etat. La solde est fixe (suppression de toute forme de casuel), les gendarmes reçoivent leur habillement, leur armement et leur équipement (art. 9 et 14). Enfin, le Grand-Conseil est chargé de statuer sur le sort des anciens gendarmes, qu'ils soient ou non réengagés dans le nouveau corps (art. 17).

La gendarmerie est instituée pour veiller à la sûreté publique, pour maintenir l'ordre et assurer l'exécution des lois (art. 1 du *règlement de la gendarmerie*<sup>107</sup>) ; ses tâches, remises à jour par le règlement et qu'il serait trop long de décrire ici, sont clarifiées (not. art. 18-30) et son service décrit avec soin. Les hommes du corps sont soumis aux lois militaires (art. 2). Quant à la gendarmerie, elle est placée sous la direction du Département militaire en ce qui concerne le personnel, l'organisation, le recrutement, la discipline, le matériel, la tenue, la comptabilité, le casernement et les services militaires (art. 8) ; elle est placée sous la direction du Département de police en ce qui concerne la police administrative et judiciaire, l'exécution des mandements de justice et le maintien de l'ordre public (art. 9). Elle est à la disposition des préfets dans leurs districts respectifs (art. 10) et la justice peut aussi être employée par la justice, par réquisition demandée aux préfets (art. 11 et 12).

Police militaire, à l'exemple du modèle de la gendarmerie française<sup>108</sup>, dont l'exemple paraît ici patent (les traitements sont par exemple libellés en francs de France, art. 9 de la loi sur la

---

Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), url: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6056.php>, version du 11.02.05.

<sup>103</sup> *Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel*, 1850.

<sup>104</sup> *Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel pour...*, 1849-1914.

<sup>105</sup> Loi sur la gendarmerie [du 21 décembre 1849], *RL*, II, 245-250, exécutoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1850.

<sup>106</sup> La transformation de la gendarmerie en corps militaire ne pose pas de problème, mais la nouveauté de cette organisation est soulevée dans la discussion, notamment par Lardy, ancien chef de la police centrale alors député au Grand Conseil, qui regrette le nouveau statut de soldat du gendarme, moins stable que le précédent, cf. *BGC*, 5 (1850), pp. 324-333, spéc. pp. 330-332, séance du 17.12.1849 et pp. 400-413, séance du 21.12.1849, part. p. 405.

<sup>107</sup> Règlement pour le corps de gendarmerie [du 22 mars 1850], *RL*, III, 125-157.

<sup>108</sup> Berlière (1996, pp. 16-19) et Luc (2005).

gendarmerie), la gendarmerie neuchâteloise s'en distingue par le fait qu'elle cumule les fonctions de police administrative et judiciaire à côté de tâches de maintien de l'ordre. Mais pour ce qui est de l'organisation et des départements dont elle dépend, la filiation française saute aux yeux. Il aura donc fallu attendre la république, 40 ans après la fondation de la gendarmerie, pour que le modèle français s'impose !

Le Conseil d'Etat entérine définitivement la voie d'une gendarmerie organisée comme un corps militaire en nommant son premier chef en la personne du bernois Charles-Frédéric Flühmann (1814-1881), capitaine et commandant de la gendarmerie de 1850 à 1867. Depuis 1838, il fait en effet partie des cadres militaires bernois, dans un bataillon d'infanterie de l'élite. Capitaine (1845) puis major (1848), il est installé au Locle depuis 1846 où il tient un petit atelier d'horlogerie. Il prend une part active à la révolution de 1848, en dirigeant les troupes républicaines de La Chaux-de-Fonds, puis est nommé commandant de place au Locle par le gouvernement provisoire<sup>109</sup>.

### **Neuchâtel, un modèle original de police ?**

Modernisée et transformée en une gendarmerie efficace et moderne sous par le régime monarchique, sous la conduite experte d'A.-F. de Perregaux, la gendarmerie n'est pas remise en cause lors du changement de régime.

Si avant 1848 ses chefs ont longtemps louché entre une organisation civile ou militaire de cette police<sup>110</sup>, ils ne lui ont pas moins donné une efficacité suffisante pour que la république conserve cette police, optant pour le modèle de la gendarmerie, organisée militairement, plutôt que pour une police civile.

Malgré la révolution de 1848 qui aurait pu faire table rase du passé, la gendarmerie républicaine neuchâteloise est l'héritière directe de la gendarmerie royaliste, construite au carrefour des influences française, prussienne et suisse, qui ne l'ont pas toutes façonnée avec la même force. La gendarmerie neuchâteloise a néanmoins, ou malgré tout, gardé une forme originale, tout en se rapprochant de plus en plus du modèle suisse (lui-même hérité de la France), qui s'impose finalement à Neuchâtel aussi.

La république a pu construire sur des bases solides, malgré des mutations plus au moins marquées et une redéfinition des tâches et du rôle de la gendarmerie, que nous n'avons pas pu le temps d'aborder ici.

Si nous avons opté pour le point de vue organisationnel, c'est qu'il nous a permis de mettre en évidence l'origine des différentes d'influence qui ont modelé la police neuchâteloise, lui donnant sa forme originale et ambiguë, dont les contours ont été redessinés par les républicains de 1848, qui en ont opté pour un modèle bien défini.

### **BIBLIOGRAPHIE**

ARLETTAZ Sylvia, « Regards sur les institutions et les droits fondamentaux de la République indépendante du Valais (1802-1810) », in *Bonaparte, la Suisse et l'Europe : actes du Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de Médiation (1803-2003)*, publ. par Alfred Dufou, Till Hanisch et Victor Monnier, Bruxelles [etc.] : Bruylant [etc.], 2003, pp. 257-275

---

<sup>109</sup> *Bernischer Staatskalender auf das Jahr...*, rubrique « Militär-Etat des Kantons Bern », 1838-1849 ; *Annuaire officiel de la République et canton de Neuchâtel pour...*, 1850-1867 ; *Messenger boiteux de Neuchâtel*, 1917, pp. 73-76 et

<sup>110</sup> Ce que le recrutement des gendarmes pourrait sans doute démontrer. Cette recherche n'a pas été faite dans le cadre de cet article, car en l'absence de dossiers personnels, elle s'avérerait trop fastidieuse, pour finalement confirmer un élément qu'un faisceau suffisant d'indices corrobore.

- ARNET Hans, *150 Jahre Kantonspolizei Bern, 1804-1954*, Bern : Kümmerly & Frey , 1954
- BACHELIN Auguste, « Gendarmes neuchâtelois (1840) », *Musée Neuchâtelois*, 1890, p. 76-77
- BARRELET Jean-Marc (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel*, vol.3 : *De 1815 à nos jours*, Hauterive : Ed. Gilles Attinger, 1993
- BERLIÈRE Jean-Marc, *Le monde des polices en France : XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Bruxelles : Complexe, 1996
- CHRIST Thierry et RIARD Sabine, *Du réduit communal à l'espace national : le statut des étrangers dans le canton de Neuchâtel 1750-1914*, Hauterive : Ed. Gilles Attinger ; Neuchâtel, Société d'histoire et d'archéologie de Neuchâtel, 2000
- COURVOISIER Jean, *Le maréchal Berthier et sa Principauté de Neuchâtel : 1806-1814*, Neuchâtel : Société d'histoire et d'archéologie, 1959 (thèse lettres Neuchâtel), 484 p.
- COURVOISIER Jean, « Les gardes urbaines et les conseils de défense de l'Ancien Régime, 1831-1848 », *Musée Neuchâtelois*, 1982, 4-34
- GUGGER Rudolf, « Verwaltung auf Distanz : Preussen und Neuenburg 1831-1848 », in Ulrich PFISTER, Maurice DE TRIBOLET (éds.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung/De l'Etat féodal à l'Etat gestionnaire. Naissance et développement de l'administration moderne*, Bâle : Schwabe & Co., 1999 (*Itinera* ; 21), pp. 105-115
- Rudolf GUGGER, « La légalité comme boussole. Neuchâtel à la recherche de sa place en Suisse (1831-1848) », in HENRY Philippe et BARRELET Jean-Marc (dir.), *Sujets ou Citoyens ? Neuchâtel avant la Révolution de 1848*, Neuchâtel : Université de Neuchâtel - FLSH ; Genève : Droz, 2005, pp. 19-97.
- HENRY Philippe, *Crime, justice et société dans la Principauté de Neuchâtel au XVIII<sup>e</sup> siècle (1707-1806)*, Neuchâtel : Ed. de la Baconnière, 1984
- HENRY Philippe et JELMINI Jean-Pierre (dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel*, vol.2 : *De la Réforme à 1815*, Hauterive : Ed. Gilles Attinger, 1991
- HENRY Philippe, « La principauté de Neuchâtel de 1803 à 1813, ou le refus victorieux des modèles français », in *Bonaparte, la Suisse et l'Europe : actes du Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de Médiation (1803-2003)*, publ. par Alfred Dufour, Till Hanisch et Victor Monnier, Bruxelles [etc.] : Bruylant [etc.], 2003, pp. 277-298
- HENRY Philippe, « Neuchâtel français ? : le rattachement de la principauté à l'Empire napoléonien (1806-1814) », in Liliane Mottu-Weber, Joëlle Droux (éd.), *Genève française 1798-1813 : nouvelles approches : actes du colloque tenu du 12 au 14 novembre 1998*, Genève : Société d'histoire et d'archéologie de Genève, 2004, pp. 75-93
- LUC Jean-Noël (dir.), *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie. Guide de recherche*, Maisons-Alfort : Service historique de la Gendarmerie nationale, 2005
- [Léon Montandon, François Faessler, Alfred Schnegg et Louis-Edouard Roulet], *Neuchâtel et la Suisse*, ouvrage publ. par le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, Neuchâtel : Chancellerie d'Etat ; P. Attinger, 1969
- PORRET Michel, « Administration, police, censure et esprit publique à Genève pendant la période française », in *Bonaparte, la Suisse et l'Europe : actes du Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de Médiation (1803-2003)*, publ. par Alfred Dufou, Till Hanisch et Victor Monnier, Bruxelles [etc.] : Bruylant [etc.], 2003, pp. 299-320
- SCHEURER Rémy, ROULET Louis-Edouard, COURVOISIER Jean, *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois, des origines à 1945*, Neuchâtel : Chancellerie d'Etat, 1987