

**« Une machine merveilleuse » de police dans la monarchie des Habsbourg  
dans les années 1770-1780**

Pavel Himl (Université Charles, Prague)

Résumé

La monarchie des Habsbourg compte parmi les pays où la police parisienne avait servi de modèle pour réformer l'administration urbaine au XVIII<sup>ème</sup> siècle. Le mémoire rédigé en 1771 par Jean Baptiste Charles Lemaire à l'attention de Marie-Thérèse, en livre un exemple autant unique qu'isolé. À partir de la correspondance diplomatique, les attitudes générales des dirigeants de la monarchie danubienne à l'égard de l'administration française et de la police de Paris peuvent être examinées. Une première comparaison entre le fonctionnement de la police, décrit dans le mémoire Lemaire, et les instructions pour les nouvelles « polices » dans la monarchie habsbourgeoise (Vienne, Prague) sera proposée dans une deuxième partie de la contribution.

En suivant l'histoire ou bien les réformes de la police dans la monarchie des Habsbourg au 18<sup>ème</sup> siècle, on se retrouve confronté à une histoire plutôt anecdotique de laquelle le titre de la présente contribution est tiré. C'était en 1774, quand le chancelier Kaunitz s'est adressé au représentant de la France à Vienne, Jean-François Georgel, pour demander aux autorités françaises les renseignements sur une personne « dangereuse », supposée s'être enfuie à Paris. Son signalement a été transmis au lieutenant de police de Paris, Antoine de Sartine, mais les recherches que celui-ci a effectuées sont restées pendant trois mois apparemment sans succès. Pour commenter cela, Kaunitz a eu ces mots : « *On nous avoit tant vanté la police de Paris (...), mais je vois bien qu'elle n'est pas meilleure là qu'ailleurs* », ce que l'abbé Georgel n'a pas tardé de communiquer à Paris. Mais finalement, le chancelier s'est vu obligé de corriger cette opinion critique, car après quelques mois, Sartine lui a fait parvenir des indications exactes sur le séjour et l'apparence de l'individu recherché – il se trouvait à un faubourg de Vienne – qui ont conduit peu après à son arrestation. Cela a entraîné l'exaltation de Kaunitz qui s'est exprimé cette fois-ci à propos de la police parisienne en disant que « *les rouages d'une machine aussi merveilleuse doivent être des chefs-d'œuvres* »<sup>1</sup>.

Cette histoire, successivement reprise dans plusieurs travaux sur la police parisienne (Montbas, Michel), y est mentionnée comme l'explication pour l'intérêt et l'admiration que les dirigeants de la monarchie habsbourgeoise avaient pour la police de Paris<sup>2</sup>. Sans vouloir se prononcer sur la fondation de tels jugements, ils témoignent de la communication et collaboration vive et intense entre la cour de Vienne et les autorités françaises au 18<sup>ème</sup> siècle. Si on met à part les intérêts dynastiques, mis en

---

<sup>1</sup> Abbé GEORGEL, *Mémoires pour servir à l'histoire des événements de la fin du dix-huitième siècle depuis 1760 jusqu'en 1806-1810*, tome premier, Paris 1820, pp. 377-380.

<sup>2</sup> HUGUES DE MONTBAS, *La police parisienne sous Louis XVI*, Paris 1949, p. 5-6; JACQUES MICHEL, *Du Paris de Louis XV à la marine de Louis XVI. L'œuvre de Monsieur de Sartine*, Paris 1983, tome I, p. 51-52.

valeur par le mariage du futur Louis XVI avec Marie-Antoinette en 1770, et la politique étrangère en général, l'un des sujets majeurs de cette communication a été représenté par le problème de l'administration intérieure du pays ou de l'Etat. Le traité de Jean Baptiste Charles Lemaire sur la police de Paris, composé – comme le sous-titre de son édition l'indique – « *par ordre de G. de Sartine sur la demande de Marie-Thérèse* », est d'une notoriété remarquable. Mais si l'on suit les activités du chancelier Kaunitz, des ambassadeurs de la monarchie habsbourgeoise ou de Joseph II en personne, on s'aperçoit que l'intérêt porté à l'administration interne d'un pays était plus large et avait un caractère presque scientifique, même si le but ultime consistait dans des réformes pratiques. Une des tâches des ambassadeurs habsbourgeois était même d'observer systématiquement les affaires intérieures du pays où ils résidaient (littéralement les « *dispositifs curieux qui se produisent dans des affaires policières, camérales, financières, commerciales, militaires ou bien autres* »); en 1769 ils en devaient rendre compte en forme d'un « *rapport principal détaillé* ». Il leur a été recommandé de se référer, en tant que modèle à suivre, à l'ouvrage du théologien et géographe Anton Friedrich Büsching « Introduction à la connoissance géographique et politique des Etats de l'Europe ». L'ambassadeur autrichien à Paris, Florimond-Claude Mercy-Argenteau, a jugé à ce propos que la tâche de décrire les « *pouvoirs, revenus, vivres, mais aussi l'art de gestion de chaque branche du gouvernement y compris des avantages et inconvenients éventuels* » (*Gebrechen*) serait d'autant plus difficile à accomplir pour ce qui est de la France, car qu'il y régnait un chaos énorme qui résultait entre autres du fait de l'administration arbitraire de la cour, des compétences concurrentes de plusieurs instances judiciaires et financières etc<sup>3</sup>. Mercy-Argenteau comparait cette difficulté de décrire un système gouvernemental pas très clair avec l'opacité de la police parisienne à propos de laquelle il était chargé de faire rédiger également un rapport : le prochain fameux traité Lemaire. Il ne se contentait pas de montrer « das blosse Mechanicum der Polizey », mais en même temps il savait bien que pour faire comprendre le « vrai » fonctionnement de la police aux étrangers, il faudrait « *des personnes expérimentées qui ont le temps et la bonne volonté de faire partager le savoir acquis* »<sup>4</sup>. La personne finalement choisie nous est déjà connue. Mais essayons de placer cette enquête policière dans un contexte plus large de transfert de savoir au 18<sup>ème</sup> siècle. Du point de vue de la méthodologie, nous nous trouvons entre le niveau d'un transfert culturel anonyme et la politique étrangère personnalisée de façon plutôt classique. Les noms de Wentzl Anton de Kaunitz et Florimond-Claude Mercy-Argenteau se trouvent associés habituellement au renversement des alliances en 1756 et au rapprochement entre la France et la monarchie des Habsbourg, couronné par le mariage de 1770. Ces deux ambassadeurs, Kaunitz entre 1750 et 1752/53 et Mercy-Argenteau beaucoup plus longtemps, entre 1766 et 1790, ne peuvent pas être désignés uniquement comme des bons connaisseurs des affaires intérieures de la France : ils étaient plutôt « participants à distance » ou bien « observateurs impliqués ». Ce n'était pas seulement

<sup>3</sup> Österreichisches Staatsarchiv Wien, Haus-, Hof- und Staatsarchiv (ÖStA, HHStA), fonds Staatskanzlei – Frankreich Berichte, cart. 142, dépêche de Mercy-Argenteau à Kaunitz, Paris le 3 mai 1769.

<sup>4</sup> Ibid.

des hommes politiques des deux pays, mais – comme l’histoire initiale le montre – aussi les appareils répressifs qui, eux aussi, étaient censés collaborer de certaine façon. L’historiographie a prêté beaucoup d’attention à l’influence des Lumières françaises sur la monarchie des Habsbourg, en se penchant avant tout sur les échanges intellectuels entre Voltaire et des personnes associées à la Cour de Vienne<sup>5</sup>. Ce qui a été un peu négligé jusqu’à maintenant, ce sont les changements ou les réformes de l’infrastructure et de l’administration inspirés par des modèles étrangers. Souvent, il ne s’agissait que d’une reprise pure et simple ou bien d’une « imitation » d’un établissement jugé utile comme p.e. l’Académie militaire, recommandée par Kaunitz en tant qu’ambassadeur en 1751<sup>6</sup>. L’intérêt que Joseph II a porté lors de sa visite en France en 1777 au système d’enseignement des sourds-muets pratiqué par l’abbé de l’Épée, est bien connu.\* Mais à part de ces inspirations ponctuelles, l’ambassadeur a lancé des enquêtes plus systématiques sur l’enseignement scolaire inférieur et supérieur en 1774 ou bien – comme on a vu – sur l’administration intérieure du pays en 1769. C’est dans ce cadre plus large des échanges du savoir qu’il faut placer également le mémoire sur la police parisienne de Jean-Baptiste-Charles Lemaire.

La demande de Marie-Thérèse de faire rédiger un rapport principal sur « *la constitution de la ville et sur ses modes moteurs et conducteurs internes et externes* » a été transmise à l’ambassadeur par le chancelier Kaunitz début mars 1768 ; pour l’obtenir, Mercy-Argenteau lui-même devait s’adresser au « *ministère respectif français* »<sup>7</sup>. Le fait que l’attention de l’Impératrice et de ses conseillers a été attirée vers la France ou bien l’administration parisienne peut s’expliquer par des essais de réforme de la police viennoise avant 1768. Jusque là, le maintien de l’ordre public à Vienne avait été une responsabilité des institutions soit municipales, soit gouvernementales car Vienne faisait partie de la Basse-Autriche. Comme dans d’autres pays héréditaires, son gouvernement représentait les intérêts des Etats ; les interventions du souverain ne pouvaient donc être qu’indirectes. Bien que des tentatives de centraliser certains domaines de l’administration comme le prélèvement des impôts ou la surveillance des vagabonds datent déjà de la deuxième moitié du 17<sup>ème</sup> siècle, c’est seulement à partir de 1749 que les réformes Haugwitz apportent un vrai tournant dans la monarchie habsbourgeoise. Les réformes policières avaient deux aspects – d’un côté l’établissement de commissions centrales qui visaient la police au sens plutôt traditionnel comme la gestion des ressources naturelles et humaines

<sup>5</sup> Cf. DEREK BEALES, *Enlightenment and Reform in Eighteenth-Century Europe*, London 2005, pp. 69-74; CHRISTINE LEBEAU, *De l’utilité du monde. Réseaux viennois à Paris (1750-1777)*, in: Brigitte Massin (ed.), *Les chemins de l’Europe. Actes du Congrès de Strasbourg 14 – 16 octobre 1991*, Strasbourg 1997, s. 217-226; Jean-Dominique MELLOTT, *L’ « axe Paris – Vienne » et la police du livre à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, in: Marie-Elisabeth Ducreux, Martin Svatoš (eds.), *Libri prohibiti. La censure dans l’espace habsbourgeois 1650-1850*, Leipzig 2005, s. 71-88.

<sup>6</sup> HANS SCHLITZER (ed.), *Correspondance secrète entre le comte A. W. Kaunitz-Rietberg, ambassadeur impérial à Paris et le baron Ignaz de Koch, secrétaire de l’impératrice Marie-Thérèse, 1750-1752*, Paris 1899, p. 51 (lettre de Kaunitz à Koch du 11 decembre 1750), p. 54-55: « Tout cela serait également utile et desirable chez nous et quoique nous ne soyons pas riches, je ne le crois pas impossible. »

\* Pour la version écrite – contacts « policier » pendant le séjour de Joseph II à Paris (cf. Bérenger, p. 351).

<sup>7</sup> ÖStA, HHStA, fonds Staatskanzlei, Frankreich Weisungen 137, Kaunitz à Mercy, Vienne le 2 mars 1768.

d'un pays (« mercantilisme ») et de l'autre côté le renforcement de l'effectif chargé de la surveillance dans les grandes villes. En 1751/1752 de nouveaux commissaires locaux ont été recrutés à Prague pour veiller – selon l'instruction respective – sur l'ordre et la tranquillité publique et sur les délits contre « la bonne discipline, honnêteté et police » (« *gute Zucht, Ehrbarkeit und die Pollicej* »)<sup>8</sup>. Ces surveillants reprenaient les fonctions des « anciens » juges municipaux et leurs tâches restaient assez complexes, entremêlant la suppression des propos critiquant le prince avec la bonne morale religieuse. À Vienne, où diverses commissions (parmi elles aussi la fameuse commission de la chasteté) ont vu le jour à cette époque, un nombre plus large des citoyens a été engagé dans le recensement des habitants et des maisons en 1753. En un an, le nombre de ces commissaires inférieurs a augmenté jusqu'à 188<sup>9</sup>. Mais ni la présence des agents dans les quartiers, ni la création des postes de trois chef-surveillants semi-professionnels ne peuvent être considérées comme la naissance de la police moderne.

En 1767, une proposition anonyme pour créer la direction/lieutenance de police à Vienne, indépendante du gouvernement de Basse-Autriche, a été présentée au conseil d'Etat<sup>10</sup>. Selon Ingeborg Mayer, elle s'est basée sur les théories de Justi et Sonnenfels et on ne saurait exclure que l'impulsion pour la rédiger soit venue de Joseph II<sup>11</sup>. (En 1757 au plus tard J. H. G. Justi a suggéré à Marie-Thérèse la création de « l'agence de police » responsable de l'ensemble des affaires d'Etat à l'exception de la guerre et la diplomatie<sup>12</sup>). Dans l'introduction, le texte fait allusion « *aux autres empires et pays civilisés* » qui servaient d'exemple à cette proposition. Certains auteurs supposent qu'il s'agissait ici déjà de l'exemple français transmis par l'intermédiaire de la Prusse : depuis 1742, le chef de la police de Berlin a porté le titre du « *Polizeidirektor* »<sup>13</sup>. Cette proposition peut être regardée comme un mémoire policier. Premièrement, elle énumère – pas systématiquement – les domaines qui relèvent de la compétence policière, à commencer par le maintien de la tranquillité, la sûreté et l'ordre public, en passant par les incendies, l'approvisionnement, l'état des rues jusqu'au règlement des auberges. Deuxièmement, ce document insiste sur l'indépendance de la direction du gouvernement de Basse-Autriche et invite les autres autorités du pays et de la Cour (Conseil de la guerre/Hofkriegsrat) à soutenir le travail de la direction et à collaborer avec elle. Bien conscient des conflits possibles avec le

<sup>8</sup> L'instruction a été publiée par FRANTIŠEK ROUBÍK, *Policejní organizace v Čechách před r. 1785*, in: František Roubík, *Počátky policejního ředitelství v Praze* (Sborník archivu Ministerstva vnitra Republiky československé, tome I), Praha 1926, pp. 9-60, pp. 159-161; pour la création de ce poste voir aussi Národní archiv Praha [NA], fonds České gubernium – Publicum, sign. B 9/1, cart. 30.

<sup>9</sup> Pour la police de Vienne à cette époque cf. VIKTOR BIBL, *Die Wiener Polizei. Eine kulturhistorische Studie*, Leipzig – Wien – New York 1927, p. 205.

<sup>10</sup> Cf. V. BIBL, *Die Wiener Polizei*; Paul P. BERNARD, *From the Enlightenment to the Police State. The Public Life of Johann Anton Perglen*, Urbana-Chicago 1991, s. 121; Ingeborg MAYER, *Polizeiwesen in Wien und Niederösterreich im 18. Jahrhundert. Reform und Kompetenzverteilung*, Unsere Heimat 57, 1986, pp. 75-91, 79; Ingeborg MAYER, *Studien zum Polizeiwesen in Wien und Niederösterreich von seinen Anfängen bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts*, Wien 1985, thèse dactylographiée, pp. 137-149.

<sup>11</sup> MAYER, *Polizeiwesen*, p. 138 ; MAYER, *Studien*, p. 79.

<sup>12</sup> BERNARD, *From the Enlightenment*, p. 137, note 13.

<sup>13</sup> MARŠAN, *Dějiny*, I. II., p. 117.

gouvernement bas-autrichien, l'auteur propose finalement de recruter le futur chef de police parmi les officiers gouvernementaux<sup>14</sup>.

Non seulement le gouvernement de Basse-Autriche, mais aussi la Chancellerie de Cour (Hofkanzlei) ont rejeté cette proposition, estimant qu'elle n'apportait rien de nouveau et que toutes les tâches mentionnées sont « depuis toujours » bien assurées par le gouvernement provincial. Mais déjà avant que cet avis négatif ne soit prononcé, Marie-Thérèse avait ordonné l'établissement d'un « *apperçu systématique de tous objets et branches principales de la police* »<sup>15</sup>. Ce projet alternatif reflète très bien la vaste notion de « Polizeywissenschaft », enseignée à cette époque par Sonnenfels à Vienne. Elle désigne plutôt l'art de gouverner la société et de lui procurer la sûreté et le bien-être et correspond à la « science d'Etat ». Dans ce sens, la « police » représente soit la constitution interne (« innerliche Verfassung ») d'un Etat, soit l'administration de ses affaires intérieures<sup>16</sup>. Conformément à cela, le projet de 1767/68 comprend neuf domaines généraux comme (la police de) population, santé, religion et mœurs, marché, industrie, bâtiments, pauvreté ou bien sécurité. Il est évident – comme le souligne Paul P. Bernard – que dans sa largeur, ce projet n'a pas pu être réalisé<sup>17</sup>. La tentative à la fin des années 1760 de créer à Vienne une direction de police centralisée et indépendante a échoué de la même façon. Mais il paraît très probable que la demande, faite peu après par Marie-Thérèse à Paris, se situe exactement dans le cadre non seulement de la systématisation des devoirs de la police, mais aussi de la création d'un modèle policier viable, qui est le sujet de mes recherches.

Selon la correspondance diplomatique, le rapport sur la police de Paris, connu comme « mémoire Lemaire », a été transmis à l'ambassadeur en mai 1771 et envoyé à Vienne un mois plus tard<sup>18</sup>. (Son éditeur A. Gazier suppose – sans indiquer sa source – qu'il a été achevé en janvier ou février 1771<sup>19</sup>). Ce n'est pas mon but d'analyser ici ce texte en détail, mais ce qui mérite d'être souligné est le fait que déjà l'étendu des objets qui « sont du ressort de la police » dans ce mémoire ne différerait pas particulièrement de la vaste proposition de 1768. L'unique élément qui manque dans cette énumération par rapport à celle de 1768 est la « police de population ». En tous cas, le mémoire Lemaire a atteint dans les cercles gouvernementaux viennois une bonne connaissance, comme en témoignent les négociations pendant la deuxième phase de réformes policières dans les années 1770. Il n'est pas toujours facile de reconstituer la chronologie des réformes et les ingérences des autorités respectives dont l'Impératrice et le Conseil d'Etat (Staatsrat), la Chancellerie de Cour (Hofkanzlei) et

<sup>14</sup> MAYER, *Polizeiwesen*, pp. 138-144.

<sup>15</sup> Selon MAYER, *Studien*, pp. 79-80, Marie-Thérèse a adressé cette demande à la Chancellerie de Cour; BIBL, p. 210, parle du gouvernement (de Basse-Autriche).

<sup>16</sup> Paolo NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris 2003, pp. 266-271.

<sup>17</sup> BERNARD, *From the Enlightenment*, p. 121, « *These responsibilities were so far-reaching and diffuse that, in practice, they exceeded the competence of any one agency.* »

<sup>18</sup> ÖStA, HHStA, fonds Staatskanzlei, Frankreich Weisungen, cart. 147, Mercy à Kaunitz le 22 mai et le 22 juin 1771. Une version manuscrite, intitulée « *Memoire de M<sup>r</sup> de Sartine sur la Police en France, en réponse aux questions qui lui ont été adressées par M<sup>r</sup> le comte de Mercy d'ordre de sa cour* » et (ante?)daté du 3 décembre 1768 se trouve à ÖStA, HHStA, fonds Staatskanzlei, Frankreich Varia, cart. 34.

<sup>19</sup> A. GAZIER (éd.), *La police de Paris en 1770. Mémoire inédit composé par ordre de G. de Sartine sur la demande de Marie-Thérèse*, Paris 1879, p. 5.

le gouvernement de Basse-Autriche (niederösterreichische Regierung). La (nouvelle) division de Vienne en quartiers peut ici servir d'exemple. Alors que certaines œuvres la datent en 1776<sup>20</sup>, d'après d'autres auteurs elle avait dû avoir lieu déjà en 1771<sup>21</sup>. Il est probable qu'au plus tard en 1773, la division de la ville en 12 quartiers est devenue réalité et qu'elle fut confirmée ou bien modifiée en 1776. Ce qui est évident est que – suivant l'ordre de l'Impératrice ou de ses conseillers – la division a suivi l'exemple parisien.<sup>22</sup> C'était le gouvernement de Basse-Autriche qui a présenté ce plan et c'était de nouveau la Chancellerie de Cour qui s'est montrée réticente ou bien prudente à propos de ce projet. Dans un mémoire de 1773, ses officiers ont montré une bonne connaissance de l'organisation policière parisienne<sup>23</sup>. Alors que la répartition de l'espace viennois, déjà accomplie, pourrait être retenue, il sera difficile de recruter un nombre nécessaire des commissaires inférieurs parmi les citoyens/habitants vu l'envie faible des candidats potentiels. Pour y réussir, la Chancellerie a proposé de libérer les candidats de la taxe professionnelle et d'assurer les fonds suffisants. Les auteurs du mémoire regardaient la surveillance des réunions suspectes comme une des tâches principales. Pour cela, ils ont proposé – en renvoyant à l'exemple parisien – d'employer davantage d'espions et de bien les payer<sup>24</sup> ;

Alors que Marie-Thérèse a approuvé ces propositions, le gouvernement de Basse-Autriche a exprimé quelques objections à propos de l'implantation de la « constitution » (« Verfassung ») française<sup>25</sup>. Premièrement à cause des coûts immenses qui dépasseraient les moyens déjà assignés par l'Impératrice, et deuxièmement parce que l'activité de police parisienne reposait majoritairement sur des espions innombrables, ce qui « *n'est pas compatible à la notion de la liberté du citoyen parce qu'on emploie de tels moyens qui se laissent très difficilement concilier avec des idées pures de la religion, avec la décence des mœurs et avec des fondements vrais de la constitution d'Etat* »<sup>26</sup>. Voilà comment le gouvernement provincial, le représentant des Etats, c'est à dire de la noblesse et de ses

<sup>20</sup> BERNARD, *From the Enlightenment*, p. 125, appuyé sur BIBL, *Die Wiener Polizei*, p. 220.

<sup>21</sup> MAYER, *Studien*, p. 153.

<sup>22</sup> Österreichisches Staatsarchiv Wien, Allgemeines Verwaltungsarchiv [ÖStA AVA], fonds Hofkanzlei, sign. IV M 1 Niederösterreich, cart. 1326, avis de la Chancellerie de Cour bohême-autrichienne du 24. 4. 1773 concernant la nouvelle organisation de police « *wobey zwar dem allergnädigsten fingerzeig zu folge auf die französische Verfassung die Rücksicht genommen werden würde* ».

<sup>23</sup> Ibidem, mémoire à l'attention de l'Impératrice sur l'amélioration de la police du 16 janvier 1773, « *Die große und stark bevölkerte Stadt Paris befindet sich in 20 quartieren eingetheilt, jedes quartier hat seinen Polizey-Unteraufseher, welche Commissaires des quartiers genennet werden, und in kleinen fällen zu entscheiden haben, in wichtigeren aber dem lieutenant de police die berichte abstaten müssen* » [la grande et fortement peuplée ville de Paris se trouve divisée en 20 quartiers, chacun d'eux ayant son surveillant de police inférieur, appelé commissaire de quartier. Ils sont chargés de prendre des décisions dans de petits cas ; dans des cas plus importants ils sont obligés de rendre un rapport au lieutenant de police].

<sup>24</sup> Ibidem, « *Man muß auch dergleichen leute, die in Paris unter dem bekannten Namen Mouchès gebraucht werden, weiter von darumen nicht sparsam belohnen, weiln ihre Verrichtungen niemalen von gar zu langen dauer seyn können* ».

<sup>25</sup> Ibidem, avis du gouvernement de Basse-Autriche à la Chancellerie du 11 mars 1773 est contenu dans le rapport de la dernière à l'Impératrice du 24 avril 1773.

<sup>26</sup> Ibidem. Cf. également BIBL, p. 223. BERNARD, p. 123-124, en s'appuyant sur Bibl, interprète ce document à l'invers comme si c'était la Chancellerie de Cour qui avait exprimé les réticences à propos des « mouches ».

anciens privilèges défend les valeurs citoyennes et se réfère à l'Etat. Mais il est très bien possible que cette insistance eût des raisons plutôt financières.

Une autre caractéristique de l'organisation parisienne récurrente dans des essais de réformateurs de Vienne est la direction centrale des affaires policières. En 1773, loin d'établir la fonction d'un lieutenant de police, accentué dans le mémoire Lemaire, cette direction a été déléguée à une « commission de sûreté », composée des conseillers du gouvernement de Basse-Autriche alors que le pouvoir exécutif restait aux mains des agents municipaux (magistrats etc.)<sup>27</sup>.

Bien que la division administrative de la ville de Vienne ait été en vigueur apparemment depuis quelques années, l'Impératrice s'est vue obligée de la réorganiser en 1776 et de donner une nouvelle instruction à la police de sa capitale. Dans chacun des 12 quartiers (4 au centre ville, 8 dans les faubourgs), il a été nommé un « surveillant » ou bien « directeur » en qualité d'officier gouvernemental. Celui-ci a été obligé « *d'exécuter toutes les mesures nécessaires à la sûreté, l'ordre et la commodité publiques* ». Ce qui est nouveau dans l'énumération de ses compétences, c'est qu'il était autonome dans le règlement des petits cas « policiers » (« *Austragung kleinerer Polizeivorfälle* ») tels que petites injures verbales ou bien bagarres sans armes et effusion de sang. Les cas plus graves devaient être rapportés à l'office (lieutenance?) de police, et toutes ces contraventions devaient être enregistrées et le rapport sommaire était à transmettre une fois par mois à la direction<sup>28</sup>. Bien sûr ce n'est pas la première mention de la distinction des cas « policiers » et des cas plus graves dans le contexte habsbourgeois, mais ici, elle se trouve fixée dans une sorte d'ordonnance obligatoire. Il n'est pas impossible de repérer ici un écho du mémoire Lemaire qui distingue – pour Paris – la police simple ou bien ordinaire (ce qui correspond à des cas « policiers » ici), la police criminelle et la police contentieuse<sup>29</sup>.

La lettre patente de l'Impératrice du 2 mars 1776 est souvent considérée comme le début de la police moderne à Vienne, parce qu'elle a entamé l'émancipation de la direction de police par rapport au gouvernement de Basse-Autriche. Ce n'est pas tellement l'existence d'une lieutenance de police vraiment indépendante que plutôt la marge de manœuvre autonome, accordée aux inspecteurs de quartier, qui justifie cette constatation. A cet instant, on ne peut pas parler non plus d'un « corps de police », même si les inspecteurs inférieurs étaient actifs dans les quartiers : ils ne l'étaient pas d'une façon professionnelle.

La création du poste de directeur de police de Vienne date de 1782 ; elle résulte de l'activité de Johann Anton comte Pergen qui occupa d'abord le poste de maréchal du pays de Basse-Autriche (« *Landesmarschall* ») et ensuite de président du gouvernement, et qui exerçait une influence

<sup>27</sup> MAYER, *Polizeiwesen*, p. 81.

<sup>28</sup> BIBL, *Die Wiener Polizei*, p. 220.

<sup>29</sup> A. GAZIER, *La police*, pp. 24-25. Dans la version allemande du mémoire (« *Abhandlung von der Polizeiverfassung in Frankreich* », Vienne 1790, chez Christophe Peter Rehm) ces trois départements sont traduits par « *gemeine oder gewöhnliche Polizei* », « *Kriminalpolizei* » et « *Polizey in Streitsachen* » (p. 31).

importante dans cette matière sur Joseph II<sup>30</sup>. En 1782 le poste du directeur de police a été séparé de celui de « Stadthauptmann » qui restait incorporé à l'administration du pays et assurait des tâches liées à l'infrastructure, l'économie municipale et l'assistance aux pauvres. La compétence de la police a été restreinte au maintien de la sûreté publique, à la suppression de la prostitution et avant tout à la surveillance et concentration d'informations sur divers sujets. Toutes ces informations passaient par le chef de police à Pergen qui les présentait directement à l'empereur en contournant la Chancellerie de Cour<sup>31</sup>. Dans un rapport du 3 décembre 1782 adressé à Joseph II, Pergen définit la vraie police nécessaire à un Etat, comme « *la sûreté du prince et de tous ses serviteurs et sujets, et des personnes et de leurs propriétés, de tous ensemble et individuellement* »<sup>32</sup>. La limitation de la fonction de police (par rapport à la notion très large de Justi et Sonnenfels) renvoie à l'idée de police comme machine destinée à repérer des personnes dangereuses pour l'Etat comme on la rencontre dans l'histoire initiale de cette contribution.

Même si la création du poste du directeur de police à Vienne peut être lue comme le résultat de l'imposition personnelle de Pergen, son effet n'était pas temporaire et le poste s'est bien inséré dans la structure administrative de la capitale. Peu après, la nouvelle structure de l'administration ou le poste de chef de police ont été introduits dans les capitales provinciales de la monarchie habsbourgeoise, y compris Prague. Là, les réformes se sont inscrites dans le cadre de la centralisation administrative de la ville, jusqu'à 1784 divisée en quatre parties indépendantes. Joseph II insistait sur l'abolition de toutes instances intermédiaires entre le conseil municipal et le gouvernement du pays. Presque toutes les commissions gouvernementales, parmi lesquelles aussi celle de police et de sécurité, ont été obligées de suspendre leurs activités. C'était le représentant des Etats, le comte Nostiz, qui a proposé à l'Empereur d'établir la fonction de « *lieutenant de police* » qui devait être le seul à communiquer avec le chef du gouvernement en ce qui concernait la matière policière.<sup>33</sup> La Chancellerie de Cour a ensuite approuvé la nécessité d'une « *personne intermédiaire entre le chef de la municipalité, la police et la représentation du pays* » qui pourrait prendre les décisions immédiates et secrètes dans des cas complexes et urgents<sup>34</sup>. Il est difficile de dire si cette proposition s'est consciemment inspirée du dispositif parisien ou viennois. De toute façon, l'une de deux instructions détaillées pour la police de Prague de 1784, celle d'origine très probablement viennoise, traite des qualités nécessaires et des activités du futur chef de police.<sup>35</sup> Ce texte représente apparemment une norme pour tous les directeurs

---

<sup>30</sup> BERNARD, From the Enlightenment, p. 127-128.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> BIBL, p. 227.

<sup>33</sup> Sur les négociations entre le burgrave suprême (chef du gouvernement) comte Nostiz et Joseph II cf. ROUBÍK, *Policejní ředitelství*, pp. 50-55, pour le « lieutenant de police » p. 54.

<sup>34</sup> ÖStA, AVA, fonds Hofkanzlei, sign. IV M. I., Böhmen, cart. 1318, protocole de la commission de la Chancellerie de Cour, discutant l'instruction pour la police de Prague du 8 mai 1784.

<sup>35</sup> Cette instruction (pour les « commissaires de police ») se trouve conservée en fragments à ÖStA, AVA, fonds Hofkanzlei, sign. IV M. I., Böhmen, cart. 1318. Une autre instruction pour la police de Prague, esquissée par le comte Nostiz et approuvée par l'Empereur le 12 mai 1784, cf. ROUBÍK, *Policejní ředitelství*, pp. 55-59.

de police dans les capitales provinciales : il est issu de l'effort de Joseph II pour unir l'organisation de la police dans la monarchie entière.

La (nouvelle) définition des compétences d'un officier de police dont le titre n'était pas encore fixé dans ce document, se réfère explicitement au modèle viennois. (Il n'est pas toujours clair s'il s'agit du commissaire du quartier ou bien du lieutenant de police.) Au début, le texte nomme comme qualités requises du candidat le désintéressement personnel, l'habileté, la circonspection, le zèle et la discrétion, en même temps conditions générales pour tout travail policier. Parmi les « moyens » de ce travail, les techniques d'acquisition d'information sur les gens locaux et les étrangers sont au premier rang ce qui indique la prééminence de la sûreté comme « ultima ratio » de la police. Un écho de cette notion peut être retrouvé plus loin dans le texte, quand le travail d'un policier est abordé : « *La nature d'activité d'un officier de police consiste en général à manier la sûreté et à part cela tout ce qui appartient à l'ordre légal et à la décence publique avec la différence que l'exercice des mesures de sécurité doit être son occupation principale* » ; un peu plus loin des mots pergeniens avec leur accent sur la sûreté se font entendre : toutes les choses sont du ressort de la police « *qui peuvent influencer la sécurité de vie ou bien de propriété* »<sup>36</sup>. Dans son activité, un officier de police a été d'ailleurs limité par trois règles principales : 1) prévenir les dangers, 2) si cela n'est pas possible, minimaliser les conséquences pernicieuses et 3) ne pas offenser sans raisons fortes la liberté du citoyen « *à laquelle chaque sujet et chaque étranger a le droit* ».<sup>37</sup>

Mise à part la définition de la police et de ses moyens d'activité, l'instruction « viennoise » pour la police de Prague de 1784 couvre aussi les domaines « classiques » comme les bâtiments, les animaux, la santé, la salubrité, le marché, les incendies et les inondations, les vols, les patrouilles etc. C'est pour cela qu'elle peut être prise pour un mémoire policier. L'attention y est portée également aux employés et collaborateurs de la police. Cela n'est pas un hasard ; la formation d'un nouveau « personnel » de police a été jugée très importante à Vienne comme en témoignent une grande partie de questions de Marie-Thérèse à ce propos, en réponse auxquelles a été rédigé, en 1771, le mémoire Lemaire. Ces questions évoquent trois catégories d'officiers : les commissaires de quartier, les inspecteurs de police et les personnes employées par ces inspecteurs.<sup>38</sup> L'instruction de 1784 semble être destinée soit au « chef » (lieutenant), soit au commissaire de police, c'est-à-dire aux agents « professionnels », mais elle traite également des personnes engagées par la police d'une manière temporaire. Leur qualité commune se laisse résumer comme loyauté ou même affinité envers l'Etat et ses représentants. A propos des commissaires, le texte parle de l'habileté, du zèle et de la soumission obligatoire (« *Geschicklichkeit, Eifer und Pflichtmässige Unterwürfigkeit* »), dans le cas des « volontaires »

<sup>36</sup> ÖStA, AVA, fonds Hofkanzlei, sign. IV M. I., Böhmen, cart. 1318, instruction de 1784, partie 4, § 1 « *Das Wesen der Amtierung eines Polizeybeamten läuft im Allgemeinen dahin aus, die Sicherheit und daneben alles, was zur gesetzmässigen Ordnung, und öffentlichen Anständigkeit gehört, möglichst handzuhaben, mit dem Unterschiede jedoch, daß die Ausübung der eigentlichen Sicherheitsanstalten immer seine Hauptbeschäftigung seyn muß* », puis § 7.

<sup>37</sup> Ibidem, § 14.

<sup>38</sup> A. GAZIER (éd.), *La police de Paris*, pp. 4-5.

l'auteur assure que « *dans chaque capitale provinciale on trouverait de tels citoyens qui s'engageront volontairement, sans intérêt, par amour de l'ordre, par l'attachement qu'ils portent au régent et au chef du gouvernement et par l'honneur dans les services de la police* ». <sup>39</sup> On ajoute que seuls les citoyens expérimentés, fortunés, actifs et intègres peuvent être recrutés en tant que commissaires.

L'idée optimiste du citoyen zélé qui propose ses services à l'Etat ou bien à la police est sans aucun doute dû à l'esprit réformateur des dirigeants de la monarchie Habsbourg. Si l'on compare l'instruction de 1784 aux passages respectives du mémoire Lemaire, l'on perçoit une certaine naïveté dans le premier texte. Basé sur la pratique, Lemaire constate que « *ce sont ordinairement les mauvais sujets qui servent à découvrir ceux qui le sont encore davantage* ». Parmi les personnes employées par la police parisienne, il cite les « observateurs », puis les personnes qui servent d'espions sans s'en apercevoir (« grands parleurs », dans la traduction allemande « Kundschafter »), et finalement les « basses-mouches » (« Unter-Kundschafter ») <sup>40</sup>. Ainsi muni d'informations sur les personnes « *dont la conduite et les action peuvent mériter son attention* », le lieutenant de police peut prendre des mesures pour préserver « *le bon ordre* » <sup>41</sup>. À l'inverse, l'auteur de l'instruction pour les capitales provinciales de 1784 semble partager la conviction apparemment répandue à Vienne qu'on peut remplir la tâche de la police sans porter atteinte aux « libertés citoyennes/civiles ». Dans le texte de l'instruction qui n'était pas destinée au grand public et dont le but n'était donc pas au premier chef propagandiste, on peut même lire que le commissaire de police doit s'assurer de l'affection générale du public/attacher une importance infinie aux sympathies du public envers lui-même et qu'il doit toujours faire prévaloir « *l'humanité et la clémence* ». Quand il est p.e. déjà obligé d'arrêter quelqu'un, il doit exécuter cet « *acte administratif détesté* » de façon qu'il ne rende pas la personne en question plus malheureuse qu'elle ne l'est déjà <sup>42</sup>. Ici, le concept du régent clément apparaît clairement en écho. Mais la clémence du roi, connue sous le nom de la « clémence autrichienne » (« *clementia austriaca* »), avait fait partie de la propagande habsbourgeoise depuis au moins 16<sup>ème</sup> siècle. Au 18<sup>ème</sup> siècle, le souverain mitigeant les répercussions sévères de la loi par la grâce représentait pour les théoriciens des Lumières (Beccaria) plutôt un élément irrégulier qui déränge le bon fonctionnement de la machine judiciaire. <sup>43</sup> On pourrait dire la même chose à propos de la « machine merveilleuse » de police.

Cette observation nous amène aux conclusions préliminaires sur la circulation des savoirs policiers dans la monarchie des Habsbourgs. Nous ne sommes pas surpris de constater que l'impulsion et les modes de réalisation des réformes dans les capitales provinciales provenaient de Vienne, du régent et de la Chancellerie de Cour. Dans les négociations avec les gouvernements des pays/provinces, on se

<sup>39</sup> ÖStA, AVA, fonds Hofkanzlei, sign. IV M. I., Böhmen, cart. 1318, instruction de 1784, partie 5 § 1 ; partie 3, § 8 (« *Es würden sich in jeder Hauptstadt derley Bürger finden, die sich ohne Interesse, aus Liebe zur Ordnung, aus Anhängigkeit gegen den Regenten und den Landes-Chef und ihrer Ehre wegen zu dienstleistungen für die Polizei freywillig herbeyließen.* »)

<sup>40</sup> A. GAZIER (éd.), *La police de Paris*, pp. 65-66 ; pour la version allemande cf. « *Abhandlung von der Polizeyverfassung in Frankreich* », pp. 113-115.

<sup>41</sup> A. GAZIER (éd.), *La police de Paris*, p. 67.

<sup>42</sup> ÖStA, AVA, fonds Hofkanzlei, sign. IV M. I., Böhmen, cart. 1318, instruction de 1784, part 5, § 4.

<sup>43</sup> Cf. BEALES, *Enlightenment*, p. 106. Pour la « clémence habsbourgeoise » cf. A. WANDRUSCHKA.

référait à la police viennoise, elle-même réformée peu avant, comme à un modèle. Par cet intermédiaire, le savoir-faire étranger/français (Lemaire) pouvait entrer dans le contexte local de Prague, Brünn, Ofen, Graz et ailleurs – cela concerne p.e. la répartition (nouvelle) de l'espace municipal en quartiers comme la condition nécessaire de toute activité policière. La transmission des savoirs et des techniques s'est réalisée aussi directement car les chefs de police des capitales provinciales ont été formés partiellement à Vienne. Ils étaient de plus subordonnés d'une certaine façon au directeur de la police viennoise auquel ils devaient rapporter leurs observations importantes<sup>44</sup>. Les gouvernements provinciaux ne représentaient pas forcément une approche innovante. Même si le terme « lieutenant de police » a été utilisé dans la discussion par le burgrave suprême de la Bohême, le comte Nostiz, il s'est inséré dans un cadre plutôt traditionnel de la police – au lieutenant devaient être conférées certaines compétences du conseil municipal en matière policière et les nouveaux commissaires devaient rester soumis au maire. La définition de la police, comme Nostiz l'a présentée, résonne de la conception large d'un Justi ou Sonnenfels. La question de savoir si le « champs policier » dans les provinces a subi plus tard des restrictions ou précisions dans le sens pergenien ou si un réseau policier unifié a été créé dans toute la monarchie reste l'objet d'études à entreprendre.

---

<sup>44</sup> Hermann OBERHUMMER, *Die Wiener Polizei. Neue Beiträge zur Geschichte des Sicherheitswesens in den Ländern der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie*, vol. I, Wien 1937, pp. 50-51.