

Faire la police dans l'espace urbain

Les gardes civiles et la police à Amsterdam, 1780-1830

Martijn van der Burg, Université de Leyde *

Communication à la conférence internationale
« Construction et circulation des savoirs policiers en Europe centrale et septentrionale, XVIIIe-
XIXe siècles »

Lille, 4-6 décembre 2008

Abstract

The origins of the Dutch police have not received much attention in historiography. Most studies date back at least to the first half of the 20th century and pay little attention to the years before 1815, disregarding the important decades preceding the establishment of the modern police force. Late 18th century, early 19th century the Dutch state underwent a rapid process of state formation: from a decentralized republic it was transformed into a centralized monarchy. My aim is to shed light on this development by centring my attention on the introduction of the police in Amsterdam. As the most important city in the Netherlands, Amsterdam served as an experimental garden in these years. New regulations were often tried out in Amsterdam before applying them to the rest of the country. In which way was Amsterdam's traditional policing system – an amalgam of strictly local institutions – transformed into a centralized police force? What does this tell us about Dutch state formation and the development of urban public services?

Introduction

L'histoire de la police néerlandaise est encore assez méconnue. À l'exception d'une série d'ouvrages institutionnels et juridiques, publiée sous la supervision de Cyrille Fijnaut, il est regrettable de voir que l'historiographie ancienne et récente s'est peu intéressée à l'histoire policière.¹ C'est sans doute l'origine napoléonienne de la police qui est la cause du désintérêt des historiens néerlandais : la période franco-batave (1795-1813) ne serait qu'un incident étranger dans l'histoire de la nation néerlandaise. Ils ont été frappés par une « amnésie collective ».² Par conséquent, le renouvellement actuel de l'histoire policière néerlandaise en est encore à son enfance.

Ce désintérêt et cette méconnaissance sont pourtant difficilement justifiables. Certes, avec l'incorporation des Pays-Bas à l'Empire en 1810, l'influence française se fait sentir fortement,

* Cette communication s'inscrit dans le cadre du projet de recherche *Civil Services and Urban Communities* portant sur les services publics aux Pays-Bas. < <http://www.hum.leiden.edu/history/csuc/> > Veuillez ne pas citer cette version préliminaire sans me consulter.

¹ Cyrille Fijnaut, *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis* (Amsterdam, 2007).

² Annie Jourdan & Joost Rosendaal, 'La révolution batave à l'entrée du troisième millénaire. Nouveaux problèmes, nouvelles approches, nouveaux objets', *Annales historiques de la Révolution française*, 326 (2001), 1-23, 2.

mais ce serait aller trop vite que de conclure à une domination totale. L'époque napoléonienne n'a été nullement caractérisée par une situation de tranquillité, et elle a eu une grande influence sur la formation de l'État.³ En dehors des Pays-Bas, les historiens ont étudié les interactions culturelles à la périphérie de l'Empire depuis plus longtemps.⁴ Cependant les historiens néerlandais négligent de prendre en considération ces interactions entre la France napoléonienne et les Pays-Bas, lesquelles ont eu une grande influence sur la formation de l'État néerlandais. Il faut également prendre en compte la continuité et la discontinuité entre l'époque franco-batave et l'époque postnapoléonienne. Car on constate un développement ambigu du système policier après la chute de Napoléon. Pendant la Restauration les anciennes corporations civiles sont rétablies. En même temps, les Pays-Bas conservent le système de la police napoléonienne. Il n'est pas étonnant que cette organisation complexe ait porté des germes de discorde.

La force publique à Amsterdam au XVIIIe siècle

Au Moyen Âge, le *schout* (le bailli) était le représentant du comte de Hollande, chargé de faire la police, d'appliquer la justice et de contrôler l'administration en son nom. Mais, en 1564, Amsterdam a pris en gage le droit de nomination – comme plusieurs villes néerlandaises.⁵ Désormais, le gouvernement urbain nomme le *schout* lui-même et les bourgmestres deviennent responsables de la justice et police. L'office de *schout* a été transformé en un emploi prestigieux qui bien des fois ouvre la voie à un siège du gouvernement urbain. Le bailli conserve son poste en moyenne huit ans.⁶ Au XVIIIe siècle il est souvent appelé *hoofdofficier* (officier supérieur), pour mettre l'accent sur ses activités comme procureur du collège échevinal. Bien que le *hoofdofficier* soit moins puissant que son prédécesseur médiéval, il est vu comme le fonctionnaire le plus haut, étant l'ancien représentant du souverain.⁷

Le bailli ne reçoit presque aucun traitement. C'est avec la pratique de *composeren* (composer) qu'il gagne très bien sa vie. Parce que le bailli est habilité à faire un arrangement avec les délinquants, ceux-ci peuvent se libérer d'une poursuite en payant une indemnité. En particulier, prendre un(e) mari(e) en flagrant délit d'adultère était très lucratif pour le chef de la justice. Qui plus est, son salaire est complété par des pourboires et la pratique du chantage. Le bailli est aidé par cinq baillis adjoints, dont un *waterschout* qui est chargé de faire la police dans le port d'Amsterdam. À partir de 1765, à chaque adjoint est attribué un quartier spécifique de la

³ Martijn van der Burg, 'Transferts culturels franco-bataves et formation de l'Etat à l'époque napoléonienne' *Geschiedte.transnational* < <http://geschiedte-transnational.clio-online.net/forum/id=1009&type=artikel> >

⁴ Voir notamment : Michael Broers, *Europe Under Napoleon, 1799-1815* (London and New York, 1996) ; Annie Jourdan, *L'empire de Napoléon* (Paris, 2000) ; Stuart Woolf, *Napoléon et la conquête de l'Europe* (Paris, 1990) ; Michael Rowe, *From Reich to State: The Rhineland in the Revolutionary Age, 1780-1830* (Cambridge and New York, 2003).

⁵ A.M.C. Emich, *Gezag in wording: een studie over de organisatie van de politie tussen 1795 en 1825* (Apeldoorn, 1995), 15.

⁶ Maarten Hell, 'Revolte, rust en revolutie', In Willem Frijhoff & Maarten Prak (eds.), *Geschiedenis van Amsterdam, deel II-1: Centrum van de wereld 1578-1650* (Amsterdam, 2004), 309-375, 310-311.

⁷ Maarten Hell, 'De Oude Geuzen en de Opstand. Politiek en lokaal bestuur in de tijd van oorlog en expansie 1578-1650', In Willem Frijhoff & Maarten Prak (eds.), *Geschiedenis van Amsterdam, deel II-1: Centrum van de wereld 1578-1650* (Amsterdam, 2004), 241-297, 250-251.

ville ; ainsi le hoofdofficier cesse de participer à la surveillance quotidienne, et l'importance des adjoints s'accroît. Enfin, le bailli dispose de treize *dienaren* (serviteurs de la justice), et chaque adjoint de trois *dienaren*. Les serviteurs sont chargés d'assurer la surveillance, d'arrêter les malfaiteurs et de transporter les captifs. Évidemment, les forces de l'ordre sont susceptibles de frauder. Mais il n'est pas possible de marquer une limite exacte entre composer avec les criminels et s'adonner à la corruption. Notons que la force publique ne compte que 38 hommes ; faire des arrangements est une manière efficace de rendre la justice – et n'est pas considéré comme un comportement non professionnel. Surtout, les baillis bénéficient de la bienveillance du gouvernement et presque toujours peuvent échapper aux poursuites. À Amsterdam, seuls quelques adjoints et serviteurs ont été condamné pour fraude au XVIIIe siècle.⁸

En cas d'urgence, le bailli peut appeler les citoyens à son secours, notamment les milices bourgeoises. L'organisation de ces milices remonte à la fin du XVIe siècle. Les anciennes corporations des arbalétriers (*schutterijen*) – qui datent du Moyen Âge – n'étaient composées que de citoyens aisés, et avaient surtout des fonctions cérémonielles. Mais pendant la Révolte des Pays-Bas (1568-1648) les anciennes corporations des arbalétriers ont été réformées d'une manière militaire. Les anciens *schutterijen* ont été remplacés par des *vendels* (sections) qui sont souvent appelées *schuterijen* quand même. Contrairement au passé, les *ingezetenen* ou *inwoners* (les habitants permanents ayant un domicile fixe en milieu urbain) ont obtenu officiellement l'accès aux milices bourgeois.⁹ Qui plus est, tous les hommes entre 18 et 60 ans, citoyens ou non, doivent désormais s'engager, indépendamment de leur milieu socioculturel. Le milicien doit être un homme intègre, et un membre fidèle de la société civile. Les corporations sont une expression de l'identité urbaine : *schutter* (milicien) devient synonyme de *burger* (citoyen). Bien entendu, cette image a été idéalisée et beaucoup des miliciens détestent les tâches qu'ils doivent remplir (surtout la ronde de nuit) ; mais les tâches urbaines sont vues comme des obligations morales.¹⁰ En réalité, nombreux sont les citoyens qui paient un impôt additionnel (*contribuantengeld*) pour être libérés des obligations militaires. Et comme chaque homme doit acheter son propre équipement, les citoyens les plus pauvres sont exclus de fait. Les milices sont composées d'hommes de la moyenne bourgeoisie, comme les artisans.¹¹

Très important pour assurer le maintien de l'ordre à Amsterdam sont les gardes nocturnes, chargés de veiller sur Amsterdam pendant la nuit. A l'origine il y a deux institutions qui surveillent la ville pendant la nuit : le *ruiterwacht* (la garde de cavalerie) et le *ratelwacht* qui tient son nom de la crécelle (*ratel*) dont la garde fait usage. Le *ruiterwacht* est une section des milices bourgeoises. Mais contrairement à la situation dans d'autres villes hollandaises, cette institution est assez insignifiante parce qu'elle compte une trentaine de gardes au plus et ne surveille que la maison de ville. En revanche, le *ratelwacht* est une organisation considérable et autonome, sous la supervision des officiers des milices, et elle s'est agrandie de 158 gardes en 1628 à 654 en

⁸ Hell, 'Revolte, rust en revolutie', 322-324.

⁹ Sur la notion de *burger* voir Martijn van der Burg, 'Citoyenneté et droit civil : étude comparative entre la France et les Pays-Bas', In Raymonde Monnier (ed.), *Citoyen et citoyenneté sous la Révolution française : actes du colloque international de Vizille 24 et 25 septembre 2004* (Paris, 2006), 41-51.

¹⁰ J.A.F. de Jongste, *Onrust aan het Spaarne : Haarlem in de jaren 1747-1751* (Amsterdam, 1984). 132.

¹¹ Paul Knevel, 'Onder gewapende burgers. Over de belevingswereld van de zeventiende-eeuwse schutter', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 23 (1997), 41-51, 42-44.

1808.¹² Le travail de *ratelwacht* est un travail au rabais et n'attire que les citoyens les plus pauvres. En conséquence, les gardes ne sont pas bienvenus auprès du peuple. Selon l'opinion générale, ils ne seraient que des bêtes, des complices et des habitués des prostitués. Et les miliciens méprisent les *ratelwachten* parce que ces gardes sont payés pour les tâches que les miliciens doivent remplir à titre gracieux.¹³

Bien que les *schutters* et la population urbaine méprisent les *ratelwachts*, c'est le refus des miliciens qui mène à la croissance du *ratelwacht*. En fait, le *ratelwacht* est financé par les impôts que les citoyens payent pour être libérés de la ronde de nuit.¹⁴ Au XVIIe siècle, nombre d'administrations urbaines étaient d'opinion qu'elles avaient besoin de gardes salariés ; tendance qui n'a fait que s'accroître au XVIIIe siècle. Dans la ville d'Alkmaar, par exemple, le *nachtwacht* a même été complètement aboli en 1647, pour assurer la surveillance nocturne par des gardes salariés.¹⁵ À Amsterdam le *nachtwacht* n'a été jamais vraiment aboli, mais de fait ce sont les *ratelwachten* qui pratiquement assurent la surveillance et arrêtent les malfaiteurs pendant la nuit. Ainsi, le *nachtwacht* et le *ratelwacht* se recouvrent et l'institution est appelée *nachtwacht*.

Les forces de l'ordre en révolution, 1780-1805

Pendant la crise politique des années 1780, les citoyens qui veulent réorganiser la société néerlandaise, dits patriotes, s'élèvent contre le stathouder Guillaume V. Ces patriotes sont convaincus que les Pays-Bas traversent une crise morale, et appellent à un retour aux mœurs et coutumes présumées de la République originelle. Bien qu'ils se sentent unis par une destinée commune, une destinée néerlandaise, ils aspirent à une restauration constitutionnelle des droits locaux. Centrale dans la pensée des patriotes, la notion de citoyen demeure du ressort des administrations municipales. Durant les années 1780, le mouvement patriote s'amplifie et est à son zénith en 1787, quand les municipalités et les milices bourgeoises sont réorganisées. Mais la première tentative démocratique des patriotes prend fin quand, en septembre 1787, le prince d'Orange réaffirme son autorité avec le soutien des armées prussiennes. En 1795, les patriotes reviennent au pouvoir grâce aux troupes franco-bataves. Bien que le patriotisme des années 1780 ait été principalement un phénomène urbain, à partir de 1795 les révolutionnaires bataves souhaitent réaliser des réformes au niveau national. Mais ils ne parviennent pas à s'accorder sur les principes de la souveraineté provinciale et sur l'unité politique, ce qui donne lieu à des conflits entre les administrations urbaines et l'administration centrale.¹⁶

Le rêve de la Révolution batave est la séparation des pouvoirs. Voilà pourquoi les fonctions de *hoofdofficier* et d'*échevin* sont supprimées. Désormais la politique policière et judiciaire est le ressort de deux comités révolutionnaires. Le collègue échevinal est remplacé par le *Committé van Justitie* (Comité de la Justice) présidé par un *procureur*. Et le *Committé van*

¹² Paul Knevel, *Burgers in het geweer : de schutterijen in Holland, 1550-1700* (Hilversum, 1994). 223-226; Archives municipales d'Amsterdam (GAA) 5225 (Politie) inv.nr. 1068.

¹³ Knevel, 'Onder gewapende burgers', 50-51.

¹⁴ H.J. Versteeg, *Van schout tot hoofdcommissaris: de politie voorheen en thans* (Amsterdam, 1925). 105.

¹⁵ Knevel, *Burgers in het geweer*, 231-232.

¹⁶ Martijn van der Burg, *Nederland onder Franse invloed. Cultuurtransfer en staatsvorming in de napoleontische tijd, 1799-1813* (Thèse de doctorat, Université d'Amsterdam 2007) 32-34.

Algemeene Waakzaamheid (Comité de la Vigilance générale), qui est présidé par un maire, devient responsable du maintien de l'ordre.¹⁷ Il peut prendre des mesures préventives pour assurer la surveillance, mais également des mesures de répression pour défendre la révolution, en mettant tout en œuvre pour empêcher la trahison. Cela est possible par ce que ce comité dispose non seulement des forces publiques, mais encore des troupes militaires cantonnées à Amsterdam.¹⁸

En même temps les milices bourgeoises sont supprimées par l'Assemblée Nationale. Les représentants prennent la décision d'établir un *Bataafsche Gewapende Macht* : une milice bourgeoise nationale, pour défendre la liberté républicaine de la République batave. Les membres de l'Assemblée assurent à leurs concitoyens que la milice ne doit jamais marcher au combat.¹⁹ Cette organisation nouvelle doit remplacer les milices anciennes mais elles se ressemblent comme deux gouttes d'eau, avec cette différence que c'est l'État central qui commande les gardes civiles au lieu de l'administration urbaine. Au grand mécontentement des gouvernants d'Amsterdam, qui considèrent ceci comme une immixtion dans leurs affaires.²⁰ Installer les milices nouvelles prend du temps parce que la plupart des commandants ne sont pas très coopératifs. Au début ils rechignent à rendre leurs armes et leur équipement. La réorganisation est accomplie seulement en 1800.²¹ Il faut souligner que les nouveaux miliciens ne sont pas forcément les mêmes qu'auparavant, mais leurs antécédents socio-économiques sont les mêmes.²²

Entre-temps, les querelles partisans des Bataves n'ont rien pour plaire au gouvernement français. Le 22 janvier 1798, l'Assemblée Nationale est épurée afin qu'un groupe de radicaux aspirant à unifier l'État accède au pouvoir, aidé par l'armée française. Pendant six mois la République batave est dirigée par cinq directeurs unitaires, qui parviennent à introduire aux Pays-Bas une première constitution, modifiant fondamentalement les structures politiques et juridiques. Les radicaux veulent employer les milices municipales à des tâches militaires et abolissent les milices bourgeoises une nouvelle fois. Toute opposition expose à la sanction. Le gouvernement considère que les troupes militaires et les gardes civiles sont au fond identiques et ensemble constituent les forces armées. Donc l'équipement des soldats et miliciens et leur entraînement doivent être les mêmes. La seule différence est que les miliciens doivent être financés par l'administration urbaine. En temps de guerre, tous les hommes sont appelés sous les drapeaux, quels que soient leurs antécédents, afin de défendre « le Corps, la Vie, l'Honneur et la Propriété » – et les radicaux n'excluent pas que les citoyens doivent aller au front.²³ En bref, les milices sont regardées comme une organisation paramilitaire, contrôlée par l'État centrale. En outre, il faut noter que la ronde de nuit est définitivement séparée des milices bourgeoises, (c'est une

¹⁷ Emich, *Gezag in wording*, 25-26.

¹⁸ *Instructie voor het Committé van Algemeene Waakzaamheid* (Amsterdam, 1795). art. 3; art. 6.

¹⁹ *Decreten van de Nationale Vergadering*, 11 November 1796.

²⁰ Maarten Prak, *Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud. Sociale verandering in het Revolutietijdvak, 's-Hertogenbosch 1770-1820* (Nijmegen, 1999), 349. 266-268.

²¹ GAA, 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur), fol. 9.

²² Prak, *Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud*, 349, 271-272.

²³ *Reglement voor de Gewapende Burgermacht* (In den Haag, 1799)., 'Eerste hoofddeel: houdende algemeene bepalingen', art. 1-9.

formalisation de la situation du XVIII^e siècle), et le *nachtwacht* devient une direction de l'administration urbaine.²⁴

Quant à la police, la constitution batave de 1798 introduit également le *Agentschap van Inwendige Politie* – un précurseur du Ministère de la Police – qui initie quelques projets, qui n'obtiennent pas de résultats satisfaisants. Une révolution en juin 1798 met fin au pouvoir des radicaux autoritaires. Mais les Bataves modérés conservent la constitution unitaire, épurée de ses éléments ultra-démocratiques. En 1801, avec le nouveau coup d'Etat orchestré par Napoléon, la politique batave devient plus conservatrice. La nouvelle constitution batave renoue avec le fédéralisme, pourtant sans toucher au principe de l'unité de l'État. Tous les départements recouvrent des compétences policières et judiciaires. Et le projet radical de créer une milice bourgeoise fortement centralisée est abrogé.

On constate une réintroduction de la fonction de *hoofdofficier* et du collègue échevinal dans le Département de Hollande dont Amsterdam fait partie. En fait, ce *hoofdofficier* modernisé est un bailli « nouveau style » qui n'a pas de tâches administratives mais est seulement le chef des forces publiques et le procureur urbain. Il préside le collège échevinal, mais dorénavant ne peut pas participer au processus décisionnel. L'administration départementale estime que la division des tâches policières et judiciaires est peu pratique et peu souhaitable. D'une part le *hoofdofficier* est comptable devant le gouvernement urbain des affaires policières. Il a le commandement de toutes les forces publiques : les serviteurs, les miliciens et les gardes de nuit. D'autre part il est comptable devant l'administration départementale des affaires judiciaires.²⁵ Cet arrangement est mal reçu à Amsterdam. Ses gouvernants urbains sont privé de leur droit de nomination et ne peuvent que proposer trois candidats. Ils veulent continuer les affaires comme par le passé « à la satisfaction des habitants et la gloire de la ville, sauf quelques améliorations et modifications ». ²⁶ Mais sans résultat, parce que l'autonomie absolue des villes hollandaises a été brisée définitivement. Et le modèle policier hollandais a servi d'exemple pour la police aux Pays-Bas, jusqu'à l'introduction de la police napoléonienne en 1811.

Le Royaume de Hollande

Le régime batave a déçu Napoléon, qui envisage un changement constitutionnel plus conforme à ses désirs. Le 5 juin 1806, son frère Louis Bonaparte est nommé roi de Hollande. Louis nomme un ministre de la Justice et de la Police, dont la tâche est le maintien de l'ordre public. La police néerlandaise qui est créée en 1806 demeure de dimensions modestes. Pour maintenir le Blocus continental elle se concentre principalement sur les communications illégales avec l'Angleterre. Évidemment, c'est un point sensible dans le port d'Amsterdam. Mais au grand soulagement de cette ville, on n'a pas fondé de système de police centralisé, donc le ministre devrait s'en remettre aux employés de la justice locale. Un projet d'établir une police centralisée a échoué parce que,

²⁴ Martijn van der Burg, 'Policing Amsterdam. Sheriffs, civic guards and police men, 1580-1820', In Manon van der Heijden, Martijn van der Burg, Elise van Nederveen Meerkerk & Griet Vermeesch (eds.), *Urban Communities and Public Facilities in the Early Modern Netherlands* (Amsterdam, 2009).

²⁵ Emich, *Gezag in wording*, 35; Anthony Henrik Martens van Sevenhoven, *De justitieele colleges in de steden en op het platteland van Holland, 1795-1811* (Utrecht, 1912). 35.

²⁶ GAA, 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur), inv.nr. 615 fol. 25-39.

lors de l'entrée en fonction du nouveau ministre Cornelis Felix van Maanen en décembre 1807 celui-ci, considérant le maintien du Blocus comme un devoir local, a abandonné ce projet.

Il faut pourtant souligner que la politique policière sous Louis Bonaparte a produit de l'effet. Premièrement, sous ce roi, les baillis subsistent, aussi bien que les tribunaux locaux. Mais l'organisation de la police est standardisée et élargie. A partir de janvier 1808, toutes les villes de plus de 5 000 habitants reçoivent une organisation policière basée sur le modèle policier hollandais. Ces localités obtiennent un *hoofdschout* comme chef des forces publiques. Il est comptable pour les affaires locales et pour ce qui concerne le maintien de l'ordre devant le bourgmestre. Pour les affaires judiciaires et de haute police, il doit rendre compte au ministre de la Police et de la Justice. La répartition des devoirs est toutefois imprécise: les bourgmestres sont responsables de la police pour « les affaires administratives » lesquelles se laissent difficilement définir.²⁷ Cela a provoqué des malentendus.

Deuxièmement, la ville d'Amsterdam reçoit des forces de police complémentaires. Le roi Louis s'inquiète de perturbations sociales et a cru que les étrangers voudraient semer le désordre au Pays-Bas. Le 3 juin 1808 il décide que la capitale doit recevoir un inspecteur de police et trois sous-inspecteurs. Leur sont assignées des tâches diverses. La plus importante est de superviser l'immigration. Les immigrants sont tenus de se manifester auprès d'un sous-inspecteur qui inscrit les nouveaux arrivés sur le registre. De manière générale, les sous-inspecteurs doivent maintenir l'ordre à Amsterdam. Par exemple, ils doivent sévir contre le charlatanisme et la prostitution. C'est le *hoofdofficier* qui a la garde des policiers et correspond avec le ministre. L'intention est de garder l'ancien système des sous-baillis et serviteurs de la police et de l'intégrer dans la police nouvelle. Avec le temps les sous-inspecteurs de police prendraient le relais des sous-baillis et serviteurs. Le *hoofdofficier* serait nommé par les administrations départementales, les inspecteurs par l'État central. Les gouvernements urbains seraient responsables des affaires administratives et financières de la police et de la nomination des policiers. De cette façon, Amsterdam a dû servir d'exemple pour toutes les villes, étant un métissage entre les usages policiers français et néerlandais.²⁸

Troisièmement, la ronde de nuit d'Amsterdam est professionnalisée et agrandie. À partir de 1803 une Commission de Superintendance contrôle le système policier nocturne. Dès le 6 septembre 1803 les gardes doivent satisfaire aux exigences officielles, comme avoir une bonne santé et le respect de la morale. Et parce que l'administration urbaine est le financeur de la ronde de nuit (au lieu des milices), elle doit économiser sur les retraites.²⁹ En 1808, après un conflit entre le *hoofdofficier* et la Commission de Superintendance sur l'autorité de la ronde de nuit, le corps est agrandi de 456 à 566 gardes pour intensifier la surveillance dans la ville. Et désormais les quartiers en banlieue d'Amsterdam sont également surveillés. Considérant que la protection est un devoir exclusif du gouvernement urbain, les autorités interdisent les gardes privés qui gardaient la banlieue. Pour conclure, les gardes de nuit sont payés mieux qu'auparavant, pour éliminer les différences de salaire avec les serviteurs de justice qui remplissent les mêmes

²⁷ Emich, *Gezag in wording*, 50-53.

²⁸ Très probablement les villes de La Haye et Utrecht ont suivis l'exemple d'Amsterdam. Ibid. 53-55.

²⁹ GAA 5225 (Politie) inv.nr. 1068, 6 septembre 1803.

tâches.³⁰ Bien que cette opération soit coûteuse les gouvernants croient qu'elle sera favorable à la cité : de cette façon ils pourront combattre la misère de la population pauvre, ce qui mènera à une diminution des injustices sociales et de l'assistance publique.³¹

Quant aux milices bourgeoises, Louis Bonaparte a l'intention de les employer à des tâches militaires, dans des lieux plus ou moins éloignés de leur résidence. En 1808 il décrète deux règlements impératifs. Les milices recouvrent leur ancien nom de *schutterij*, mais tous les hommes sans exception sont appelés sous les drapeaux. En outre, toutes les municipalités sont obligées de former une milice. Le projet n'est pas mieux accueilli, car les Hollandais ressentent une crainte fondée que les milices soient engagées comme des troupes militaires. La nouvelle loi sur les milices est beaucoup attaquée et le régime de Louis condamné en tant que « détestable tyrannie », ayant pour seul but le soutien de « Bonaparte, le destructeur de l'Europe. » La politique de Louis Bonaparte provoque des désordres. Surtout à Amsterdam, les femmes des miliciens sont en colère en août 1809 : le roi a ordonné que soient mobilisés 2000 miliciens 'volontaires' dans la capitale. Pourtant les femmes refusaient que leurs époux dussent quitter la ville pour marcher au combat. La violence verbale et physique des épouses effraye le roi, qui cède aux femmes.³²

La police napoléonienne dans les départements hollandais

L'annexion à la France des Pays-Bas en 1810 met fin au Royaume de Hollande. Napoléon décide de les intégrer directement dans l'Empire et Charles-François Lebrun est installé à Amsterdam comme gouverneur général. Bonaparte veut en finir définitivement avec l'autonomie des cités néerlandaises et exporter sa propre police impériale à cette fin. Devenus départements français, les Pays Bas doivent recevoir la législation française ; c'est ainsi que la police française est introduite en Hollande au niveau central par le décret organique du 18 octobre 1810. La police dans les départements néerlandais est dirigée par un *directeur-général* à Amsterdam, anticipant sur la nouvelle organisation policière du 25 mars 1811. Le décret organique nomme déjà Paul Étienne Devilliers Duterrage (un protégé de Pierre-François Réal) comme directeur de la Police à Amsterdam – pour diriger la police néerlandaise qui est encore à l'état embryonnaire. Au début, Duterrage se consacre à la lutte contre la contrebande. Provisoirement, le système policier dans les villes est laissé intact.³³ Duterrage charge tous les fonctionnaires de poursuivre leur travail comme à l'ordinaire.³⁴

Ensuite, au niveau local, l'organisation de la police néerlandaise adopte le décret français du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qui établit un réseau hiérarchisé de préfets, de sous-préfets et de maires. Le décret stipule que toute commune de plus de 5000 habitants doit avoir un commissaire de police. Amsterdam reçoit douze commissaires particuliers pour assurer la

³⁰ GAA 5225 (Politie) inv.nr. 1068, 24 mars 1808.

³¹ GAA 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur) inv.nr. 615, fol. 208-210.

³² Johan Joor, 'Les Pays-Bas contre l'impérialisme napoléonien : les soulèvements anti-français entre 1806 et 1813', *Annales historiques de la Révolution française*, 326 (2001), 161-171. 165-166.

³³ J.W. Haarman, *Geschiedenis en inrichting der politie in Nederland : met eenige aantekeningen omtrent de politie in andere landen* (Alphen aan den Rijn, 1933) 14-15.

³⁴ GAA 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur) inv.nr. 850, fol. 129-130.

surveillance de la capitale.³⁵ Le 1^{er} janvier 1811 le système judiciaire français est introduit dans les départements néerlandais. Les collèges échevinaux sont supprimés et la fonction de *hoofdofficier* est abolie partout dans le pays. Ses activités comme chef de la police sont assumées par des commissaires de police, ses activités comme procureur par les (sous)-officiers de la justice. Troisième capitale de l'Empire, Amsterdam reçoit une organisation policière particulière. Chaque commissaire particulier peut disposer d'un inspecteur de police, deux sergents et quarts agents de police. Qui plus est, à Amsterdam sont installés quatre juges de paix, qui disposent de deux sergents et deux agents de police. Les tâches exactes que les juges de paix remplissent sont équivoques. Très probablement leurs activités ressemblent à celles des anciens sous-baillis. Donc, les forces de l'ordre se sont fortement agrandies. En totalité, les forces de police se composent de 116 hommes – ajoutons que l'ancien personnel est distribué d'une manière égale entre les commissaires et les juges de paix.³⁶

L'incorporation à l'Empire bouleverse l'État néerlandais et la vie de ses habitants. Le dirigisme et le centralisme du régime napoléonien produisent leur effet parce que les structures fédératives sont rayées d'un trait de plume. Nombreux sont les Français qui remplacent les fonctionnaires dans l'administration, et surtout dans les douanes qui veillent à la stricte application du Blocus. Les gouvernants français ont peur des grands remous sociaux. Les préfets s'aliènent à la fois l'élite et le peuple par le zèle avec lequel ils introduisent les lois françaises et des mesures répressives. Notamment Devilliers Duterrage attire sur sa personne les foudres des Hollandais.³⁷ Sous sa direction, la police sème la terreur sur la place publique et dans la vie privée, tout autant que les tribunaux militaires, qui n'hésitent pas à prononcer la peine capitale pour des crimes relativement bénins.³⁸ Pour faciliter les tâches policières, le directeur général dispose des gardes civiles et de la gendarmerie. Il y a 280 gendarmes à Amsterdam. Et toutes les autorités – soit un maire d'une municipalité modeste, soit un préfet, soit Lebrun lui-même – ont à leur disposition 127 brigades de gendarmerie au total, éparpillées dans le pays. Les gendarmes forment un corps rapide, fidèle et redouté.³⁹ Grâce au réseau hiérarchisé de fonctionnaires civils, juges, militaires et policiers, le gouvernement à Paris peut intervenir dans toutes les affaires locales, n'importe où. Les révolutionnaires bataves et Louise Bonaparte ont essayé d'étrangler l'autonomie urbaine, mais c'est l'empereur qui l'a fait de manière presque irrévocable. C'est quelque chose que les Hollandais en ce temps-là ne connaissent pas du tout.

Évidemment, il y a des problèmes. La police est écrasée de soucis financiers. Particulièrement Amsterdam ce qui a dû payer la moitié des traitements de tous les fonctionnaires policiers aux départements néerlandais. Le gouvernement urbain se plaint souvent d'avoir de trop lourdes charges.⁴⁰ Pire que les problèmes de trésorerie, les gardes civiles tracassent les autorités françaises. Les miliciens pourraient être des rebelles en puissance. L'agent diplomatique Sérurier

³⁵ Fijnaut, *Een staatsinstelling*, 50; Joor, 'Les Pays-Bas', 163.

³⁶ Emich, *Gezag in wording*, 57-63.

³⁷ Annie Jourdan & [Martijn van der Burg], 'Napoléon et les élites patriotes bataves : un même combat?', In Thierry Lentz (ed.), *Napoléon et l'Europe. Regards sur une politique* (Paris, 2005), 226-257, à préciser.

³⁸ Ibid., à préciser.

³⁹ Johan Joor, *De Adelaar en het Lam: onrust, opruiing en onwilligheid in Nederland ten tijde van het Koninkrijk Holland en de inlijving bij het Franse keizerrijk (1806-1813)* (Amsterdam, 2000) 639-641.

⁴⁰ GAA 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur), inv.nr. 826B, nr. 28.

a déjà écrit à Talleyrand en 1806 sur l'organisation des milices bourgeoises dans toutes les villes de Hollande. Selon lui « cette mesure était indispensable pour le maintien du bon ordre pendant l'absence de l'armée et pour la répression d'une populace plus inquiète qu'elle ne l'est en aucun autre pays ». ⁴¹ Bien que Bonaparte ait décrété l'établissement d'une garde nationale, en 1810 Napoléon décide de maintenir les milices bourgeoises provisoirement. En théorie les miliciens sont démis de leurs charges en octobre 1813. Mais en réalité, grâce à une stratégie de ralentissement, ils ont empêché l'établissement d'une garde nationale aux Pays-Bas. Et ils ont joué un rôle important lorsqu'il s'est agi de chasser les armées françaises des départements hollandais en 1813. ⁴²

Devilliers Duterrage s'est attaqué à la question de la ronde de nuit et de son intégration dans la police. Le maire d'Amsterdam prend la défense du *nachtwacht* et insiste sur la nécessité de « concilier l'existence de l'ancienne garde de nuit avec le nouveau ordre de choses. » ⁴³ Mais Villiers Duterrage répond au maire que « l'établissement de vos gardes de nuit est encore susceptible d'amélioration et d'économie », et l'institution est abolie. ⁴⁴ Simultanément Napoléon décidé d'établir une « Garde soldée, à pied et à cheval », à Amsterdam et Rotterdam, qui doit compter 1253 gardes salariés, principalement des anciens militaires. ⁴⁵ Les miliciens sont exempt de participation, mais pas « en cas d'insuffisance de la garde soldée ». ⁴⁶ Au lieu de renvoyer le personnel du *nachtwacht*, Amsterdam décide en février 1812 de l'insérer dans la Garde soldée. Les membres de cette garde surveillent la cité pendant la nuit. ⁴⁷ Il y a des problèmes avec le recrutement parce que bien souvent les anciens militaires refusent de servir. Au début, beaucoup hommes espèrent échapper à la conscription en s'enrôlant dans la Garde soldée, mais en 1813 les gouvernants français commencent à joindre les gardes à l'armée. Après une conspiration tramée par quelques officiers de la Garde soldée, elle est déplacée mi-1813 et la ville est laissée sans ronde de nuit. ⁴⁸

L'héritage du modèle napoléonien

Après 1814 le gouvernement néerlandais balance entre deux possibilités : garder la police napoléonienne ou retourner au système traditionnel. La situation n'est pas très claire, les Pays-Bas ne conservent que partiellement la police à la française. Adaptés du modèle français sont les fonctions de *directeur van politie et commissaris van politie*. Mais c'est surtout le profil de la fonction de directeur qui a été un point de discussion. Personne ne veut rétablir le pouvoir de son précurseur, le commissaire de police. La hiérarchie n'est pas simple. D'une part, le directeur est

⁴¹ Joor, *De Adelaar*, 118, 687.

⁴² Ibid., 626.

⁴³ GAA, 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur), inv.nr. 851, fol. 813-814.

⁴⁴ GAA 5053 (Nieuw Stedelijk Bestuur), inv.nr. 825, 6 août 1811.

⁴⁵ Archives nationales Paris, AF IV 1721, dossier 3, p. 392.

⁴⁶ Johan Joor, *De Adelaar en het Lam: onrust, opruiming en onwilligheid in Nederland ten tijde van het Koninkrijk Holland en de inlijving bij het Franse keizerrijk (1806-1813)* (Amsterdam, 2000). 638.

⁴⁷ GAA 363 (Garde soldée) inv.nr. 2A.

⁴⁸ Thomas Poell, 'Het einde van een tijdperk. De Bataafs-Franse tijd 1795-1813', In Willem Frijhoff & Maarten Prak (eds.), *Geschiedenis van Amsterdam, deel II-2: Zelfbewuste stadstaat 1650-1813* (Amsterdam, 2005), 429-516. 495-497 ; GAA 363 (Garde soldée) inv.nr. 2A.

comptable devant le gouvernement urbain pour ce qui concerne les affaires locales. Par exemple, les gouvernants urbains peuvent commander les miliciens, et ils nomment les 50 *agenten* de police. D'autre part, son chef direct est le *procureur-generaal* de la Haute Cour de justice à La Haye. Et le directeur et les commissaires sont nommés par l'administration centrale. Et, troisième complication, jusqu'en 1820 le chef direct du directeur est le gouverneur provincial.⁴⁹

À Amsterdam c'est Samuel Wiselius qui devient directeur de la police. Ce directeur impopulaire est constamment menacé par les citoyens qui veulent sa perte. De son côté, il critique violemment les vices du système policier. Bien que les révolutionnaires et les autorités françaises aient décrété l'anéantissement des gardes civiles, pendant la Restauration le *schutterij* et le *nachtwacht* sont rétablis. Les gardes civiles sont regardés par Wiselius comme une bande d'amateurs, et les agents de police sont souvent brouillés avec les citoyens qui servent dans le *nachtwacht* et le *schutterij*.⁵⁰ Pourtant les bourgmestres défendent les intérêts des gardes et Wiselius ne peut empêcher que ces institutions puissent se maintenir longtemps au long du XIXe siècle.

Notons que le développement de la police néerlandais témoigne des rapports complexes entre la France et les Pays-Bas. La période franco-batave s'achève sur la réalisation d'une grande partie des idéaux néerlandais dans un cadre tant international que national. Amsterdam a dû servir d'exemple pour toutes les villes, comme un métissage entre les usages policiers français et néerlandais, tout cela dans l'espoir de marier la tradition néerlandaise avec la modernisation napoléonienne. Bien que les révolutionnaires bataves et Louise Bonaparte aient essayé d'étrangler l'autonomie urbaine, c'est l'empereur qui l'a rendu presque irrévocable. À partir de 1810, Napoléon peut intervenir dans toutes les affaires locales grâce aux forces de l'ordre : un héritage durable. Pourtant les historiens néerlandais ont trop négligé de prendre en considération ces interactions entre les aires culturelles de la France et des Pays-Bas, lesquelles ont eu une grande influence sur la formation de l'Etat néerlandais.

⁴⁹ Fijnaut, *Een staatsinstelling*, 53 e.v.

⁵⁰ Mieke Mertens, 'Een kwestie van bevoegdheid', *Skript Historisch Tijdschrift*, 29 (2007), 25-32.