

Conclusion : Policiers de Paris

Ce que la Révolution fait aux policiers

Au terme de ce parcours historique, il apparaît qu'un basculement s'est effectué qui, sur les décombres de la police d'Ancien Régime, a transformé les commissaires de délégués des sections en serviteurs de l'Etat.

Trois configurations distinctes et successives ont ainsi été mises en évidence, dont on peut préciser la chronologie. Ni le 10 août 1792, ni le 9 thermidor an II n'expliquent à eux seuls le basculement d'une phase à l'autre. Ils en sont plutôt les catalyseurs, en accélérant une évolution déjà entamée. Ainsi, l'avènement des « commissaires-citoyens » à l'automne 1792 avait déjà connu quelques signes annonciateurs, avec l'élection de figures drastiquement politisées à partir de la crise de l'été 1791, tissant déjà des relations nouvelles avec la population de leur section, avec des figures comme Jurie ou Letellier. L'élection des ex-bureaucrates Bonenfant et Maisoncelle, à la veille du 10-Août, était révélatrice de l'émergence de nouveaux canaux d'accès à la charge, qui se généralisent dans les mois suivants. La crise du 10-Août elle-même parachève la désintégration déjà avancée de la configuration laborieusement mise en place en 1790-1791, en accentuant à l'extrême les tensions que la politisation exerçait sur les commissaires depuis des mois.

Si on se place au lendemain du 9-Thermidor, les changements n'ont pas été non plus immédiats : à maints égards, le personnel et les pratiques policières résistent en quelque sorte au climat de « réaction thermidorienne », et l'an III peut être considéré comme une période de transition, une sortie progressive de la configuration des « commissaires-citoyens ». Le système complexe de nomination qui associe les comités de la Convention et les comités de sections ménage encore longtemps l'autonomie locale. Au début de l'an IV, on entre dans une nouvelle ère, lorsque l'avènement du Bureau Central et la suppression des sections fait rentrer les commissaires dans le giron de l'Etat, mais au terme d'un processus de près d'une année. De même, l'inflexion des pratiques et du métier, avec la montée d'un régime d'inspection, n'est véritablement visible qu'après le coup d'Etat du 18 fructidor an V (4 septembre 1797).

L'expérience de ces dix ans permet de mieux comprendre ce que l'expérience révolutionnaire a fait aux policiers. Sur le plan institutionnel, elle a favorisé l'avènement d'une configuration inédite, au cours de laquelle la proximité entre commissaires et citoyens a été maximale, en 1792-1793. Issue de la volonté de rapprocher les Parisiens de leurs policiers, dès 1789, cette réforme a contribué à brouiller peu à peu les limites entre la représentation politique

et le métier de policier. C'est cette complexité des dynamiques dans lesquelles les commissaires ont été plongés qui a eu raison de nombre d'entre eux et qui explique le turn-over considérable, qui atteint son maximum aussi à cette époque. Cependant, cette instabilité s'est soldée par une reprise en main, la fin du régime électif dès 1795 et le retour des commissaires de police dans le giron de l'Etat, sous la tutelle étroite de l'exécutif.

Sur le plan du recrutement, la Révolution a tardé à entraîner un changement réel. Il n'est que de constater, en 1790-1791, l'hégémonie des hommes de loi et la présence dans biens des sections d'anciens commissaires au Châtelet ou des clercs qu'ils employaient. Ce n'est qu'avec la « seconde Révolution » du 10 août 1792 que la police se transforme en profondeur, avec un renouvellement profond qui balaye ce qu'il pouvait rester de l'Ancien Régime. Un personnel nouveau, issu des bouleversements de 1789, arrive aux commandes. La démocratie sectionnaire consacre la poussée de groupes sociaux qui bouleversent le monopole des juristes : artisans et boutiquiers, mais plus sûrement encore « clercs », instituteurs divers et ex-employés des administrations, qui profitent des nouvelles opportunités offertes par les fonctions publiques, en des temps incertains, poussés aussi par l'ambition de servir la Révolution et leurs concitoyens. Cette inflexion dans le recrutement est considérable, car elle se fait sentir jusqu'à la seconde Restauration, au-delà des vicissitudes des changements de régime. Au lendemain des Cent-Jours, une purge de grande envergure frappe les commissaires de police parisiens, déjà frappés en 1814 : elle voit la mise à la retraite des derniers commissaires issus de la décennie révolutionnaire, parfois élus en 1792-1793 ou nommés sous le Directoire, encore nombreux : Beffara (Mont-Blanc), Naudon (Jardin des Plantes), Arnoult (Arsenal) et Legoy (Observatoire) rejoignent ainsi Couté, Dusser, Frémy, Comminges, Brouet ou Saudras, évincés en 1814 ou en 1815. La purge est autant biologique qu'idéologique, car ces hommes arrivés aux responsabilités dans les années 1790 ont bien souvent dépassé la soixantaine. Pour autant, elle ne peut être assimilée à une simple « relève » générationnelle, car parmi les remplaçants on retrouve quelques vieux chevaux de retour, dont Lucotte de Champenont, ex-commissaire au Châtelet et ex-commissaire de la section du Louvre, qui avait démissionné après Varennes. Ainsi se clôt un cycle, commencé avec la fuite de Louis XVI, puis achevé par le retour de Louis XVIII. C'est dire le rôle structurant de cette décennie sur toute la police du Consulat et de l'Empire.

Les individus parvenus en charge pendant ces dix ans ont connu des sorts bien différents. Pour une partie, artisans et boutiquiers ont disparu dès 1794-1795, alors que les spécialistes de l'écrit n'ont cessé d'affirmer leur présence. Cette évolution s'explique par la liquidation progressive des « hommes des sections », ces tribuns, mi-policiers, mi-représentants, issus des

activités productives essentielles des sections, remplacés par des individus plus malléables, éminemment dépendants des comités qui les avaient cooptés, puis des bureaucraties policières dorénavant maîtresses de leurs carrières. Cependant, l'enracinement durable de nombreuses figures sous le Directoire, puis le Consulat et l'Empire montre les capacités d'adaptation dont ils ont su faire preuve, jusqu'à la seconde Restauration. Pour certains, c'est parfois au prix d'une véritable transmutation sociale, qui les a fait passer, via la démocratie sectionnaire, de l'atelier ou de la boutique à la manutention des papiers et à la vie de bureau. Enfin, la charge de commissaire police a été un des canaux par lesquels enfin nombre d'ex-bureaucrates d'Ancien Régime ont fait leur « remontée » dans les administrations révolutionnaires puis napoléonienne, à l'instar d'un Maisoncelle ou d'un Limodin, devenus administrateurs du Bureau Central, ou plus modestement des nombreux employés et greffiers des administrations révolutionnaires qui sont parvenus à se faire nommer commissaires.

Sur le plan du métier, la Révolution dans ses premières années a fait passer le militantisme et la sûreté politique devant le critère de compétence. La politisation des questions d'ordre public et le caractère électif de la fonction, dans un système qui rend le commissaire étroitement dépendant des équilibres politiques de sa section, en sont responsables. Cette parenthèse s'est cependant rapidement fermée dès 1795, d'autres valeurs venant se substituer aux parcours militants. La professionnalisation qui s'esquisse n'exclut pas cependant les engagements locaux et surtout une forme de refus de l'extrémisme politique : c'est ce type d'orientation qui explique probablement la longévité d'individus comme Beffara, Dusser ou Comminges, surgis dans leurs sections en l'an II, voire 1792, et inamovibles commissaires jusqu'en 1814-1815. Pendant les « paroxysmes révolutionnaires », les policiers ont dû faire naviguer entre la modération des excès du protagonisme et l'inculcation d'un ordre public. En même temps, il leur a fallu faire en sorte de ne pas basculer eux-mêmes dans les débordements qu'ils s'efforçaient de contenir, sous peine de s'exposer aux reproches de prévarication, de violence arbitraire ou de sujétion inconsciente aux forces terroristes, dont beaucoup paient le prix en l'an III.

La durée exceptionnellement longue de la crise révolutionnaire, de 1792 à 1794, permet d'apprécier les spécificités du métier du maintien de l'ordre dans cette « conjoncture fluide ». A ce titre, il faut souligner que les débordements les plus sanglants dans la capitale se sont produits en septembre 1792 en l'absence de tout commissaire de police. Ces agents ont ensuite été essentiels pour désamorcer les situations les plus explosives, lors des différentes émeutes et insurrections qui ont secoué la capitale. A l'instar des autres militants parisiens, c'est en revanche à l'extérieur de Paris qu'ils se sont montrés terribles, à la tête des armées révolutionnaires ou des commissions militaires, sans que d'ailleurs nul ne leur reproche leur

passé : Boucry Saint-Venant engagé dans la sanglante expédition d'Orléans en 1792, Boula, passé par la commission militaire de Toulon en 1793, Maisoncelle, commissaire du Comité de Sûreté Générale dans l'Oise, Marcellin émissaire du Comité de Salut Public conduisant les armées révolutionnaires vers Lyon, n'ont jamais été inquiétés pour leur participation aux mesures répressives parmi les plus controversées¹. L'éloignement de ces opérations du théâtre politique parisien et l'implication de certains de leurs maîtres ne sont pas étrangers à ce silence.

Paris et ses policiers

Considérée à l'échelle de l'histoire des polices en France, les singularités de la décennie révolutionnaire peuvent sembler un feu de paille. Certes, l'inertie de certaines institutions apparaît frappante : le cadre des 48 commissaires, que l'on retrouve de part et d'autres de la Révolution de 1789, sitôt passée la parenthèse des districts ; le rétablissement d'une puissante tutelle étatique aux larges compétences, le Bureau Central puis la Préfecture de police, « pleine de souvenirs de l'ancienne police », qui rappellent fortement la Lieutenance générale de police. En vérité, le Bureau Central, par la concentration des prérogatives et des moyens, pour ce que l'on peut en juger, paraît surclasser la Lieutenance, qui devait partager la police avec le Bureau de la Ville et d'autres juridictions. Ces éléments militent en faveur d'une « résilience » des structures policières - et même de leur durcissement - face au phénomène révolutionnaire, un phénomène déjà constaté pour Paris en 1848 et 1870-1871². Tout se passe comme si les expériences révolutionnaires étaient finalement vouées à ne rester que des parenthèses, face à l'évidence de la centralisation policière étatique. Après une brèche ouverte par les événements révolutionnaires, qui ménage des possibilités d'expérimentations de modèles alternatifs de police, de 1789 à 1794-1795, on assiste au retour de formes de police directement héritées de l'Ancien Régime, notamment l'étatisation des commissaires et la remise au goût du jour de formes de surveillance empruntées au répertoire de « l'ancienne police ». En vérité, c'est même à l'accentuation de certaines tendances que l'on assiste, à partir de 1795, avec une étatisation encore plus rigoureuse des commissaires (qui n'ont plus l'autonomie des officiers des compagnies de l'Ancien Régime) et leur réduction à un rôle d'auxiliaires polyvalents d'une puissante administration policière aux prérogatives étendues. Les formes mêmes de

¹ Toutefois les anciens « Lyonnais » ont fait, comme l'a montré Richard Cobb, d'une épuration progressive, mais systématique, entre le Directoire et l'an IX. Voir Richard Cobb, « L'épuration du personnel... », art. cit.

² Cf. Quentin Deluermoz, *Policiers dans la ville*, op. cit., et son article « Police and political crisis. Revolutions, policing alternative and institutional resilience, Paris, 1848-1871 », *Urban History*, 2015, 43/2, p 232-248.

surveillance et de contrôle bureaucratique semblent aussi sophistiquées et alourdies, bien que la « machine » n'ait pas forcément toute l'efficacité qu'elle prétend avoir.

Cette puissante résilience s'explique par l'impossibilité pour les différents régimes à laisser la police et le maintien de l'ordre leur échapper dans la « capitale des révolutions », prompt à s'insurger. Cette fragilité ancienne – qui remonte au moins à la Ligue – tient à la présence dans le même lieu des institutions centrales de l'Etat et de la plus forte concentration de population (ouvrière, de surcroît). Elle rend précaire tout pouvoir qui ne maîtrise pas ce territoire. Dès la mise au pas de la Commune par la Convention en 1794, la double parenthèse de la démocratie sectionnaire et de la police électorale commence à se refermer. La reconstruction de l'Etat qui début passe ainsi par la réappropriation de la police. Celle-ci avait été en pratique accaparée par les Parisiens à la faveur de la révolution de juillet 1789 et du vide qu'avait laissé la police monarchique. Les régimes suivants ont ensuite concédé ou reconnu aux Parisiens le droit de se policer et de choisir leurs commissaires (ou de le devenir eux-mêmes), une prérogative étendue au plus grand nombre à l'été 1792. L'émergence de ce groupe, qui a su éviter bien des débordements, témoigne des ressources de la bourgeoisie de la capitale. Les commissaires de police révèlent des compétences à toute épreuve dans les plus chaudes heures de 1792, 1793 ou de l'an II, ou encore lors des soulèvements de l'an III et du Directoire³. Cette charge a été un exutoire pour nombre d'individus tenus en marge des responsabilités par l'Ancien Régime, parfois récemment arrivés dans la capitale. La réussite et l'ascension de certains d'entre eux, qui se maintiennent sous le Consulat et l'Empire, puis intègrent les lieux du pouvoir local comme les comités de bienfaisance, montre comment l'exercice du métier de commissaire a participé à la construction de leur notabilité locale, pendant la Révolution, puis sous Napoléon. Le congé donné à une partie des « commissaires-citoyens » et à leurs figures les plus tribunitiennes signe cependant le retour en force de l'Etat dans la capitale et la mise en place de nouvelles relations avec la bourgeoisie parisienne, à laquelle l'exercice de l'administration ouvre de nouveaux débouchés, en particulier pour les « talents »⁴.

Mais l'histoire n'est pas immobile. A travers la trajectoire des commissaires de police, une double rupture se dessine, qui touche à la nature de l'Etat, ainsi qu'aux modes de régulation sociale. L'Etat qui se reconstruit à partir de 1795 n'est plus celui de l'Ancien Régime. Pour filer une métaphore qui est celle de l'immeuble et des différentes catégories d'habitants logés à ses étages, la subtile opération de tri social qui débute à partir de l'an III pour choisir les futurs

³ En germinal et en prairial an III, plusieurs s'illustrent en dissipant des assemblées électorales ou des rassemblements illégaux, comme Frémy dans la section des Arcis.

⁴ Voir David Garrioch, *The Formation of The Parisian Bourgeoisie*, op. cit., p 283-284.

commissaires consiste à remplacer les habitants du rez-de-chaussée, ceux des ateliers et des boutiques, par d'autres individus, logés à l'entresol ou dans les derniers étages. Ces personnages, caractérisés par leurs compétences scripturaires, leur position médiocre et leur absence d'indépendance, se distinguent aussi par leur absence de lien avec l'intimité de la vie de leur quartier, dont ils ne sont que des résidents. Ce choix reflète l'image que l'Etat se fait de lui-même, celle d'une réalité qui surplombe la société, et non plus comme un agrégat de corps et de communautés. L'extériorité des commissaires du Directoire par rapport à leur quartier reflète cette mutation fondamentale.

Une seconde grande transformation touche cette fois aux modes de régulation. L'individualisme juridique, l'abolition des privilèges comme des corporations et des « corps intermédiaires » à partir de 1791 ont bouleversé la nature de la police. Celle-ci ne consiste plus à arbitrer entre des groupes et des collectifs défendant leurs « libertés », mais à protéger les droits individuels, à commencer la propriété et la sûreté d'individus réputés égaux. La police n'a plus pour objet le gouvernement des peuples, mais celui du peuple. L'activité des commissaires, à partir du Directoire, tournée vers les premières constatations et la « verbalisation » en porte la trace. Encore à la fin de l'Ancien Régime, la police était assurée non seulement par les commissaires au Châtelet (entre autres officiers de police), mais aussi par des « corps intermédiaires », responsables de larges délégations de l'autorité publique, à commencer par les communautés de métiers. Ces « corps » étaient à la fois dotés à la fois d'une capacité délibérative et d'une compétence édictale, c'est-à-dire de se doter de leurs propres règles de police. Un des enjeux essentiels, de 1789 à 1794, pour la définition de la police, a été l'existence de ces capacités, une fois supprimés les corps intermédiaires. La trajectoire des commissaires montre que la Révolution a bien accordé une capacité délibérative locale, avec les districts puis les sections, avant de la restreindre définitivement à partir de l'an IV, dans le nouveau régime municipal. En revanche, la capacité édictale, que s'étaient accaparés les districts à l'été 1789, disparaît ensuite rapidement, face à la tutelle de la municipalité. Elle ne ressurgit qu'à l'occasion de très brefs épisodes insurrectionnels, en 1792-1793. Comme délégués des sections, les commissaires de police disposent de marges de manœuvre face aux règlements de police et aux décrets de la Commune et de la Convention qu'ils sont chargés de faire respecter, mais les normes qu'ils sont chargés d'appliquer n'émanent plus du local. Les commissaires ont été un des enjeux de cette lutte qui s'est jouée entre 1790 et 1794, et qui s'est terminée par la perte de ces capacités par les communautés locales., au profit exclusif d'organes élus représentatifs.

Dans le cadre établi à partir de 1795, les commissaires restent marqués par bien des traits de la police d'Ancien Régime, qu'il s'agisse de leurs usages de l'enquête judiciaire, de nombreuses pratiques comme la surveillance des logeurs ou la voirie, qui appartiennent au répertoire d'action des anciens commissaires au Châtelet. Cependant, leur rôle de médiation apparaît en retrait, face à la place grandissante de la surveillance et de la « verbalisation », et à la montée d'un régime d'inspection polyvalent dont ils sont les instruments. Ils ne sont plus ces magistrats urbains ressuscités un moment par la démocratie sectionnaire, à la fois tribuns, médiateurs et garants de l'ordre public : ils se sont mués en surveillants mobiles, en bureaucrates occupés à faire appliquer les décrets et à assister les autres agents de l'administration dans leurs tâches. La culture de ces agents, venus d'autres horizons, n'est plus celle des officiers du Châtelet : aux hommes de loi, attachés aux formes juridiques et aux liens avec la magistrature et le monde judiciaire, se sont substitués des bureaucrates, champions de la formule, du registre et de la verbalisation. S'ils retrouvent « l'infini mandat » des anciens commissaires au Châtelet, les voici maintenant confrontés à toutes les anomies de la société post-révolutionnaire, chargés de résoudre tous les problèmes laissés sans réponse par les solidarités familiales, de voisinage ou professionnelles, et les institutions pénales ou assistancielles. A eux d'accomplir des missions dont se déchargent d'autres agents de la justice ou de l'administration. A travers leurs démêlés avec les enfants fugueurs, les filles perdues, les insensés ou les pollutions, perce ainsi une dimension du métier de policier presque tragique et étonnamment moderne : celle, pour ceux qui l'exercent, qui consiste à se définir de façon uniquement négative, en accomplissant des tâches dont les autres ne veulent pas.

L'expérience policière révolutionnaire peut paraître une simple parenthèse électorale. Dans l'histoire des polices en France, il semble qu'il faille inverser la perspective et considérer qu'elle ne constitue pas un épiphénomène, mais qu'elle nous place à un moment de grande convergence. En un sens, le régime électif rapproche Paris et la France de ce qui se pratique à la même époque en Angleterre et aux Etats-Unis, où juges de paix et *sheriffs* sont élus. La fermeture de cette parenthèse fait ainsi diverger la trajectoire policière française, pour reprendre son cours vers la centralisation policière étatique. Art d'évocation des possibles non advenus, l'histoire sert à prémunir contre les fatalités et à faire réfléchir sur ces configurations inédites. A l'heure où l'interrogation sur les relations actuelles entre polices et populations n'a jamais paru aussi urgente, nous aurions peut-être quelques enseignements à tirer d'un temps où les Parisiens choisissaient leurs policiers.