

## Une généalogie de la police (4)

Ça tue, ça viole, mais ça fait rêver le bourgeois et reluire les bonnes femmes, elles trouvent peut-être ça romantique, mais moi pas. Alors j'ai pris une décision... moi, les peaux-rouges, je vais plus les envoyer devant les juré(e)s de la Seine, comme ça il n'y aura plus de non-lieu ni de remise de peine : je veux organiser la Saint Barthélémy du mitan ! Tu m'as compris ?

Jean Gabin (Louis Joss), in Le Pacha

Homme « fort poli » selon Alexandre Dumas, Louis Thiroux de Crosne fut mandé à l'Hôtel de Ville le 16 juillet 1789 et remit ses pouvoirs au comité permanent, qui abolit la lieutenance générale de police. La police n'existait pour ainsi dire plus (1).

La reconstruction de cette institution se fit en quatre temps : de juillet 1789 à octobre 1790 ; de 1790 à 1793 ; de fructidor an 2 à brumaire an 4 ; de 1795 à 1800. « Quatre périodes de désordre » (2), au cours desquelles « [u]ne loi est à peine promulguée, une ordonnance à peine rendue, qu'une autre loi, une autre ordonnance viennent se mettre à la place, sans qu'on puisse mieux rendre raison de la création des unes que du renversement des autres » (3).

Après le 14 juillet 1789, les électeurs, qui s'étaient déclarés en permanence, établirent un comité permanent. Le prévôt des marchands en fut le président et les autres membres du bureau de ville y eurent voix délibérative. Ce comité, « qui réunissait toutes les fonctions relatives à la sûreté, à la tranquillité, aux subsistances et à la police militaire » (4), administra jusqu'à la fin de septembre 1789. Les membres du Comité de constitution de l'Assemblée nationale présentèrent à l'acceptation du roi un plan complet d'organisation pour l'administration municipale et la police de Paris. Le projet, soumis à l'Assemblée nationale, qui l'adopta avec quelques modifications, fut sanctionné par le roi et converti en loi sous le titre de lettres-patentes sur la police de Paris le 6 novembre 1789. L'art. 1 stipulait que chacun des soixante comités de district avait la police dans son arrondissement sous l'autorité du corps municipal. La loi du 24 août 1790 déterminait les fonctions et attributions des officiers municipaux en matière de police. Un seul titre se rapportait à la police municipale ; le xi<sup>e</sup>, intitulé « des juges en matière de police ». L'art. 3 de ce titre porte : « Les objets de police confiés à la vigilance de l'autorité des officiers municipaux sont : 1<sup>o</sup> Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition, la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien

exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments, qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, causer des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux ;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des marchandises qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

« 5° Le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations des départements et des districts ;

« 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

L'art. 4 du même titre porte, « que les spectacles publics ne pourront être permis et autorisés que par les officiers municipaux. ».

Et l'art. 7, « que les officiers municipaux sont spécialement chargés de dissiper les attroupements et émeutes populaires, conformément aux dispositions de la loi martiale, et responsables de leur négligence dans cette partie de leur service ».

L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 place sous la surveillance et l'inspection des assemblées départementales les fonctions propres au pouvoir municipal, parmi lesquelles le soin de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté ; de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

Il restait à spécifier le mode d'après lequel les officiers municipaux exerceraient leurs fonctions, les différentes espèces de délits et les peines qui y seraient attachées ; ce fut le but de la loi du 19-22 juillet 1791, relative à la police municipale et à la police correctionnelle. Parmi les délits punissables par voie de police correctionnelle on notera « 1. Les délits contre les bonnes mœurs ; 2. Les troubles apportés à

l'exercice d'un culte religieux ; 3. Les insultes et [...] envers les personnes ». Le titre de la police municipale, qui fait la règle de conduite à suivre par les officiers de police dans l'exercice de la surveillance et dans la recherche des contraventions, porte « que nul officier municipal, commissaire ou agent de police municipale, ne pourra entrer dans les maisons des citoyens, si ce n'est »... pour toutes sortes de motifs, dont celui que nous allons citer donnera une idée de la nature : à l'égard des lieux « où tout le monde est admis », ils « pourront [...] entrer en tout temps ». La loi détermina également les fonctions du préfet de police en ce qui concerne la surveillance des hôtels garnis, maisons de jeux et de débauche.

La loi du 3 août 1791 relative à l'emploi de la force publique contre les attroupements prescrit, sous les peines les plus sévères, les règles que les magistrats et officiers chargés de la police doivent observer dans l'usage de la force armée contre les attroupements : le législateur ne permet que graduellement l'emploi de cette force et après avoir sommé plusieurs fois les séditeux de se disperser.

Le rôle de la police fut encore précisé dans le préambule, à la fois totalisant et individualisant, de la loi du 21 octobre 1791, au titre de la police : « La police, considérée sous ses rapports avec la sûreté publique, doit précéder l'action de la justice ; la vigilance doit être son caractère principal ; la société, considérée en masse, est l'objet essentiel de sa sollicitude. L'action de la police sur chaque citoyen doit être assez prompte et assez sûre pour qu'aucun d'eux ne puisse l'éluder : elle doit faire en sorte que rien ne lui échappe ; mais son action doit être assez modérée pour ne pas blesser l'individu qu'elle atteint. Il ne faut pas qu'il ait à regretter l'institution d'un pouvoir constitué pour son avantage, et que les précautions prises en sa faveur soient plus insupportables que les maux dont elles doivent l'affranchir. » Le pouvoir pastoral est « une forme de pouvoir qui ne se soucie pas seulement de l'ensemble de la communauté, mais de chaque individu particulier pendant toute sa vie » (5).

Entre-temps, une loi du 7 fructidor an 2 concernant la police générale de la république et l'organisation des comités révolutionnaires avait apporté de nombreuses modifications dans l'organisation de la police municipale, ainsi que dans les pouvoirs de ceux qui en étaient chargés, modifications qui ne firent qu'ajouter du désordre au désordre, que la loi du 14 fructidor an 2, qui détermina par qui et comment serait administrée la commune de Paris, résorba plus ou moins.

La fonction de la police républicaine est définie de nouveau comme suit par les articles 16 et 17 Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV : « La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. » Mais l'importance de ce Code tient aussi et peut-être surtout à la distinction qu'il établit entre police répressive et police préventive, exercées respectivement par les autorités administratives seules et à la fois par des autorités administratives et par des autorités

judiciaires. La police préventive, théorisée à l'époque en Angleterre par John Fielding (6), « consiste dans le droit de faire des règlements ou de prendre des arrêtés ou des mesures, d'accorder des permissions ou autorisations, de faire des vérifications préalables, etc., exigées ou permises par les lois, et les règlements faits en vertu de la délégation de la loi » (7). Or, comme le faisait déjà observer la Boussole Politique dans sa livraison de 1818, « le législateur et le gouvernement [qui] se proposent de prévenir le mal [...] ne s'aperçoivent pas que s'ils chargent la police de 'prévenir', celle-ci finira par empêcher toute action, en dehors de la sienne. Elle englobera dans son activité toutes les activités. Comme elle se méfiera avec raison des actions dont est susceptible chaque individu, elle multipliera les règlements, les précautions, pour l'empêcher d'agir. Son idéal sera de transformer chaque homme en momie » (8). Le journal ajoute spirituellement : « on ne sait guère dans quelle occasion la police a prévenu des délits ; ce qu'on sait, c'est que la police, depuis son organisation, telle que nous l'avons connue, a livré beaucoup de prévenus à la justice (9). » Cent cinquante ans plus tard, la prévention des délits et des crimes demeure « extrêmement limitée » (10). Quoique Fouché en ait dit (11), la soi-disant prévention n'est en fait qu'un prétexte à la surveillance de la population dans son ensemble et des individus en particulier, notamment ceux dont la république, qui aime à rappeler qu'elle est toujours « en danger », considère comme ses ennemis. De là la protection dont bénéficient les délinquants du bas de la part des délinquants du haut, y compris et même surtout magistrat(e)s (12). « La délinquance, avec les agents occultes qu'elle procure mais aussi avec le quadrillage généralisé qu'elle autorise, constitue un moyen de surveillance perpétuelle sur la population : un appareil qui permet de contrôler, à travers les délinquants eux-mêmes, tout le champ social » (13).

Le 15 frimaire an IV (6 décembre 1795), la police de Paris fut remplacée par le bureau central, établi en vertu de l'article 184 de la constitution de l'an II. Le bureau central était divisé en dix bureaux : bureau de la surveillance, chargé de la police administrative sous le rapport de la sûreté publique, de la sûreté individuelle et de la conservation des propriétés ; bureau de la sûreté, chargé de la poursuite de tous délits commis à l'extérieur de Paris ; bureau des passeports, chargé de la délivrance tant des permissions de séjourner à Paris que des cartes d'hospitalité et du visa des passeports pour partir ; bureau des prisons, chargé de la surveillance des prisons et maisons d'arrêt, de force et de détention, sous le rapport de la sûreté et de la salubrité ; bureau de la salubrité, qui exerçait une grande partie de la police municipale, distinguée de la police de sûreté ; bureau des mœurs, chargé de surveiller tout ce qui intéressait la morale publique (spectacles, bals, jeux, filles publiques, cafés, libraires, journalistes, colporteurs, journaux, ouvrages polémiques et dramatiques, statues, tableaux, peintures, gravures, cercles et réunions, temples, ministres des cultes, charlatans, baladins, saltimbanques et bains publics) ; bureau du commerce, chargé du maintien de l'ordre dans les halles et marchés, des approvisionnements en bois et charbons, de l'exécution des règlements concernant la boulangerie, la boucherie, la charcuterie, la vente des denrées, leur falsification et corruption, les poids et mesures ; bureau des hospices était chargé d'exercer la surveillance confiée par la loi au bureau central sur la commission des hospices ; bureau de la comptabilité ; bureau des nourrices.

La pensée des Constituants étaient en accord avec l'idéologie libérale des philosophes, des physiocrates et des encyclopédistes. Hormis l'approvisionnement en bois et en charbon (hormis aussi le soutien aux nourrices ou plutôt à l'industrie des nourrices) (14), l'État, par le biais de sa police, n'était plus, comme l'explique avec humour Guyot, « chargé de pourvoir aux besoins des citoyens et de les obliger de n'agir que d'après sa permission. Chaque individu d(avait) agir librement, employer ses soins, ses forces, ses facilités, son activité, son intelligence, comme bon lui sembl[ait], sous sa responsabilité. [...] C'est le système de la liberté de l'individu, du self government, opposé au système de la direction par l'Etat » (15). Comme indiqué plus haut, les articles 16 et 17 du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV stipulaient que « [l]a police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle ».

Mais, « [v]otre liberté, dit Seyès dans son « Plan de la milice nationale », ne sera (...) garantie que quand vous aurés (sic) contre tous ces dangers [les « ennemis de la liberté »] une force d'exécution relativement irrésistible » (16). Pour Seyes, la liberté ne peut s'exercer sans « force publique », qu'il dote du droit exclusif à l'exercice légitime de la violence (17). « De manière générale, un lien indissoluble est établi entre force publique et liberté, celle-ci constituant la fin de celle-là. Il faut qu'il 'existe encore pour obliger au physique, une force publique relativement supérieure à toute force individuelle' » (18).

Faire la police consistera désormais essentiellement à « donner aux régimes républicains les armes nécessaires à la défense d'un régime fragilisé par les libertés qu'il accorde » (19) à la population, y compris aux ennemis de la République ; la police ne sera plus qu'« exécution dans le cadre des libertés organisées » (20). L'arme principale sera la police politique, chargée du « maintien de la paix publique envisagée comme liée à la stabilité du gouvernement » (21).

Dès 1789, divers comités furent chargés de recueillir et d'examiner les renseignements, plaintes et dénonciations sur tous les projets contraires à la sûreté de l'État : d'abord le Comité des recherches, formé par un décret de la Constituante en juillet 1789 et dissout deux ans plus tard ; ensuite les Comités de surveillance, créés dans chaque commune par la Convention le 21 mars 1793 (ils furent supprimés en octobre 1795), dans le but, ou plutôt « sous le prétexte » (22) de surveiller les étrangers et les suspects, ces derniers étant les personnes soupçonnées d'avoir commis un crime économique, de faire preuve d'apathie politique, d'avoir émis des opinions subversives, etc. (23). Les Comités de surveillance virent leurs pouvoirs élargis à la lecture du courrier, à la délivrance des certificats de civisme et, concurremment à la police administrative (24), au contrôle de l'application des lois révolutionnaires et des mesures de sûreté générale et de « salut public » (25). Ils « ont couvert la France entière d'un réseau effroyable de police démagogique. Jamais la tyrannie centralisatrice n'a inventé des moyens de surveillance et de despotisme plus étendus et plus puissants » (26). Le gouvernement des Jacobins fut comparé par Michelet à l'Inquisition, à la grande différence que, tandis que celle-ci, « par le confessionnal et mille moyens différents, pénétrait jusqu'au fond des âmes, l'inquisition révolutionnaire

n'avait à sa disposition que des moyens extérieurs, des indices souvent incertains », ce qui, selon lui, explique « une défiance excessive, malade, un esprit d'autant plus soupçonneux, qu'il avait moins de certitude d'atteindre le fond. Tout alarmait, tout inquiétait, tout paraissait suspect » (27). Tous alarmaient, tous inquiétaient, tous paraissaient suspects, tous s'espionnaient mutuellement : « Le ministre de la police, dit Guyot, se servait de la fonction, dont il était investi, pour surveiller et espionner ceux qui la lui avaient donnée » (28).

Issu du Comité des recherches de l'Assemblée constituante, le Comité de sûreté général, créé le 2 octobre 1792 (il fut dissout le 26 octobre 1795) avait pour attributions « tout ce qui est relatif aux personnes et à la police générale et intérieure ». Plus précisément, « il avait pour mission de rechercher, de découvrir et d'arrêter 'tous les ennemis de la Révolution', c'est-à-dire tous les citoyens qui ne trouvaient pas excellent le système de la Terreur, de les livrer au tribunal révolutionnaire et à l'échafaud » (29). Pour la mener à bien, il avait à son service « une nuée d'agents habiles, audacieux et sans scrupules », agents secrets, mouchards, indicateurs de tout poil. La délation, la loi du 17 septembre 1793 sur les suspects l'avait érigée en un principe d'État (30) et Mirabeau l'avait nommée « la plus importante de nos nouvelles vertus ». La même année, Fouché et Collot d'Herbois créèrent des commissaires de délation (31). « La délation et l'espionnage furent les deux ressorts qui firent mouvoir et fonctionner le gouvernement jacobin et terroriste » (32). A partir de la Révolution, l'espionnage lui-même cessa d'être considéré comme une occupation vile, naturellement sous condition d'être motivé par le civisme (33).

Issu des divers comités susmentionnés, le ministère de la Police fut créé en 1796 (supprimé sous le consulat, rétabli par l'empereur en 1804, supprimé de nouveau en 1814, rétabli de nouveau en 1815, dissout pour la troisième fois en 1818, il a été rétabli en 1852 et enfin aboli en 1853, après quoi la direction supérieure de la police appartint au ministère de l'Intérieur et, sous ses ordres, au préfet de police, établi à Paris en 1800), par quoi l'administration de la police, soit administrative, soit judiciaire, reçut une organisation uniforme dans toute la France. Le ministère de la Police hérita une partie des attributions du ministère de l'Intérieur, particulièrement tout ce qui concernait la sûreté et la tranquillité intérieure de la République, le service de la gendarmerie, la garde nationale sédentaire, l'administration des prisons et maisons d'arrêt, la répression de la mendicité et du vagabondage. Merlin, ministre de la Justice, écrit, dans une circulaire adressée le 7 janvier 1796 au bureau central de la commune de Paris, au sujet du nouveau ministère : « nous aurons une République sage : un air pur régnera ; partout le citoyen pourra habiter en sûreté (34). »

Officiellement, il fallait « établir une surveillance rigoureuse qui déconcerte les factions (d'un côté, ceux que le 9 Thermidor avait mécontenté et, de l'autre, les royalistes), déjoue les complots liberticides, contienne les séditeux et maintienne le calme ». L'auteur du compte rendu du « Livre Noir de MM Delavau et Franchet... » appelle cette police par son nom : « Fidèle aux intentions du fondateur,

républicaine, impériale ou royale, la police générale n'a jamais été autre chose qu'une police politique. Je ne sais si la France n'est pas le premier pays où l'institution ait été perfectionnée au point d'exister publiquement et de donner officiellement son nom à un ministère (35). » Il passe ensuite en revue les principaux arguments des partisans et ceux des détracteurs de la police politique, qui n'ont pas changé depuis qu'il les a résumés ainsi :

« Soit raison, soit ressentiment, le public frappe d'une réprobation générale toute espèce de police politique. Tantôt on représente les honteuses manœuvres, les violences arbitraires, les soupçons érigés en preuves, les paroles incriminées comme des actes, les complots suscités par la provocation, couvés par l'espionnage, trahis par la délation, enfin les crimes vrais ou prétendus de la police. Tantôt on rappelle les attentats et les malheurs qu'elle n'a su prévenir, les conspirations qui l'ont jouée, les révolutions qui l'ont bravée, tout ce qui peut enfin prouver son aveuglement et son impuissance. Ainsi l'on dénonce la police aux honnêtes gens et aux habiles gens.

« Le pouvoir de son côté conteste l'opinion du public. Parce que la police n'a pas tout prévenu, il n'accorde pas qu'elle n'ait rien empêché. On cite tout ce qui est arrivé malgré elle : sait-on sans elle ce qui serait advenu ? Ses services peuvent être parfois négatifs, comment démontrer qu'ils soient nuls ? Sa présence, son renom seul produit un salutaire effet. Les plaintes même et la haine des ennemis de l'ordre ou du gouvernement attestent qu'elle n'est point une chose vaine, et comme en tous lieux elle a subsisté, il serait téméraire de dire que la société puisse se passer d'elle. Sans doute les moyens qu'elle emploie ne sont pas tous également purs, mais la sûreté de la société excuse tout ce qu'elle réclame. Si la police est un mal, c'est un mal nécessaire ; les reproches fondés qui lui peuvent être adressés, ne portent que sur l'abus qu'on en a fait en des temps malheureux. Mais confiée aux mains d'une administration sage, elle s'épure, elle s'améliore, elle devient une institution tutélaire pour l'État comme pour les individus (36). »

Pour lors, il y avait un ministère, mais, comme nous l'avons vu plus haut, toujours pas de véritable police. Napoléon 1er la reconstitua par le décret du 12 messidor an VIII. Le pivot en fut le préfet, dont il créa la fonction en 1800. En matière de police générale, il était chargé de la délivrance des passe-ports, des cartes de sûreté, des certificats de résidence, des permissions pour port d'armes à feu, de faire exécuter les lois sur la mendicité et le vagabondage, les hôtels garnis et les logeurs, l'imprimerie et la librairie, de surveiller la distribution et la vente des poudres et salpêtres, de prendre les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements, les coalitions d'ouvriers pour cesser leur travail ou enchérir le prix des journées, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique, de faire la recherche des déserteurs, de faire observer les lois et arrêtés sur les fêtes républicaines ; il avait la police des prisons, la police des théâtres, les cultes. En matière de police municipale, il était chargé de tout ce qui avait rapport à la petite voirie, de procurer la liberté et la sûreté de la voie publique, la sûreté du commerce, d'assurer la salubrité de la ville, de prendre les mesures propres à prévenir ou arrêter les

incendies, de faire observer les taxes, de faire tenir le registre des mercuriales et de constater le cours des denrées de première nécessité, d'assurer la libre circulation des subsistances, d'exiger la représentation des patentes des marchands forains, de faire saisir les marchandises prohibées, de faire surveiller les places et les lieux publics, de faire inspecter les marchés, de faire protéger et préserver les monuments et édifices publics ; il avait la police de la bourse et des lieux publics où se réunissaient les agents de change, courtiers, échangeurs et ceux qui négociaient et trafiquaient sur les effets publics. Le préfet de police avait sous ses ordres les commissaires de police, les officiers de paix, le commissaire de police de la bourse, le commissaire chargé de la petite voirie, les commissaires et inspecteurs des halles et marchés, les inspecteurs des ports. Il avait à sa disposition la garde nationale et la gendarmerie et pouvait requérir la force armée en activité. Il exerçait ses fonctions « sous l'autorité immédiate des ministres ». « [P]as la moindre différence au fond entre l'édit de 1667 et le décret de messidor an viii, mais seulement quelques modifications dans la forme ; les attributions du préfet de police sont exactement celles du lieutenant civil ; leur dépendance de l'autorité supérieure absolument la même ; leur pouvoir est circonscrit dans les mêmes limites [...] » (37). Et, comme Louis XIV l'avait fait, Napoléon 1er régla la police non pas pour la nation tout entière, mais pour Paris. « On dirait que dans leur système de centralisation politique, pour Napoléon et pour Louis XIV, Paris est toute la France, que le reste doit s'organiser de soi-même, et se modeler sur la ville qui est la capitale de leurs états et le lieu de leur séjour ordinaire » (38). Voilà encore qui confirme la thèse de Tocqueville de la continuité entre l'Ancien Régime et la République (39).

Napoléon 1er, « [a]près y avoir bien réfléchi [...] crut devoir confier à un ancien Jacobin le soin de surveiller les Jacobins » (40) ; il nomma Fouché ministre de la Police générale en 1799 (41) et prit soin de l'entourer de jacobins pour qu'il surveille leurs actions ; pour que, comme le dit Stendhal, il surveillât « dans leurs âmes » (42).

« Il crut avoir gagné Fouché (en quoi il se trompait) ; il le chargea :

1° De donner de grandes places à tous les Jacobins gens de mérite ;

2° De donner des places secondaires à tous les Jacobins qui auraient pu être dangereux par leur activité et leur enthousiasme pour la patrie ;

3° De faire tout ce qui serait agréable personnellement au reste des Jacobins. Il attaquait ainsi l'enthousiasme vertueux par l'égoïsme. Napoléon tenait beaucoup à voir les Jacobins occupés très activement dans leurs nouvelles places. Fouché devait dire aux plus enthousiastes : 'Mais laissez-moi faire ; ne me connaissez-vous pas ? ne savez-vous pas ce que je veux ? croyez que j'agis pour le plus grand bien du parti ; ma place me met à même de voir ce que peuvent les soldats ; je suis de l'œil tous leurs mouvements. Dès qu'on pourra agir je vous le dirai, etc., etc.'



« Fouché devait continuer à vivre avec les Jacobins et voir même ceux qui lui étaient personnellement le plus opposés ; car autrement comment eût-il pu surveiller leurs actions ? Il était important, à l'égard de beaucoup d'entre eux, de savoir où ils couchaient chaque jour.

« Fouché était chargé de surveiller dans leurs âmes les progrès de l'égoïsme, et surtout de donner des occasions d'agir à ceux qui avaient encore de l'activité et du feu » (43).

Le 16 thermidor, il adressa, imprimée à des milliers d'exemplaires, la Proclamation du Ministre de la Police générale aux Citoyens français. « Veiller pour tous et sur tout, y lisait-on, tel est le devoir qui m'est imposé et qui doit recevoir des circonstances un caractère particulier d'énergie et de sévérité. Les ennemis de la liberté sont tous aujourd'hui sous les armes : au dehors ils menacent le territoire de la République dont ils se sont promis le partage impie, au dedans ils divisent les passions pour opérer la confusion et le bouleversement... J'ai pris l'engagement de rétablir ta tranquillité intérieure, de mettre un terme aux massacres comme à l'oppression des républicains, d'arrêter les complots des traîtres et de ravir à l'étranger jusqu'à l'espoir d'un complice. Aidez-moi, citoyens, dans cette honorable tâche. Soutenez-moi de votre zèle, entourez-moi de votre patriotisme, et que cet heureux concours de citoyens et de magistrats soit le présage assuré du triomphe de la République » (44). Il faisait là ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait osé faire : « [...] se placer bien au-dessus de ses prédécesseurs, de ses collègues du ministère, des directeurs mêmes, par ce hautain appel aux citoyens auprès duquel pâlissaient les obscurs messages du gouvernement à un Corps législatif discrédité et méprisé » (45), mais aussi s'adresser directement au peuple, à l'ensemble du peuple, pour lui demander sa coopération. Il exposa sa conception de la police dans une circulaire adressée aux préfets peu après, le 30 brumaire an 8 : « Citoyen Préfet, vos rapports avec la Justice sont intimes et nombreux, les relations qu'ont entre elles l'action de la Police et l'action de la Justice se touchent réellement ; elles semblent se confondre sans cesse, elles concourent aux mêmes actes. Combien cependant ce concours est loin d'être un accord ! Entourée de formes qu'elle ne trouve jamais assez multipliées, la Justice n'a jamais pardonné à la Police sa rapidité. La Police, affranchie de presque toutes les entraves, n'a jamais excusé, dans la Justice, ses lenteurs. Les reproches qu'elles se font mutuellement, la société les fait souvent à l'une ou à l'autre. On reproche à la Police d'inquiéter l'innocence, à la Justice de ne savoir ni prévenir ni saisir le crime. Parce qu'elle a été dans les mains des rois, la Police a passé plus généralement pour un instrument du despotisme ; la Justice, parce qu'elle est rendue par les organes des lois, à paru souvent égarée dans leurs obscurités et leurs contradictions. Chez certains peuples, ombrageux à l'excès, jaloux à l'excès de leur liberté, on a sacrifié la Police à la Justice ; chez d'autres peuples, plus impatients d'être entraînés avec lenteur dans les formes et dans le labyrinthe de tant de lois, on a fait de la Justice elle-même une Police.

« Qu'on porte un œil attentif sur les lieux et les moments de leur action, on pensera que la Justice et la Police ne peuvent exister pour le véritable ordre social, ni l'une sans l'autre, ni entièrement confondues l'une avec l'autre. Les moments qui précèdent les arrêts de la Justice et les moments qui les suivent, sont deux moments où la Justice elle-même ne doit pas agir et ces deux moments appartiennent à

l'action de la Police. C'est la Police qui, disposant pour maintenir l'ordre public d'une force armée supérieure à toutes les forces qui peuvent le troubler, a tous les moyens et de mettre les prévenus sous la main de la Justice et d'écarter ou de vaincre tout ce qui s'opposerait à l'exécution de ses arrêts... Ce que les ordres positifs des lois vous commandent le plus impérieusement, c'est de ne tenir aucun citoyen sous la main de la police que le temps strictement nécessaire pour le mettre sous la main de la justice. Les lois font elles-mêmes quelques exceptions à cette loi, unique garantie de toutes les autres ; ces exceptions rares et bien déterminées, bien limitées, les lois les font comme à regret et presque avec effroi. Si nous en ajoutons une seule, nous ne serions plus les magistrats de la police, mais les agents de la tyrannie.

« Pour toutes les arrestations et à tous les instans les agents de la police doivent donc être en état de produire les preuves écrites qui constatent le moment précis où un citoyen a été arrêté, et le moment précis où il a été déposé sous la garde des lois. La société, tout entière, à cet égard, a le droit d'interroger et le ministre de la police et les préfets et tous leurs agents.

« N'oubliez jamais combien il est dangereux de faire des arrestations sur de simples soupçons. Songez que vos actes, alors même qu'ils seront des erreurs, seront une première présomption contre ceux que vous conduirez devant la justice ; et méditez dans votre conscience tremblante les histoires de tant d'innocents qui n'ont été envoyés par la justice sur les échafauds que parce qu'ils avaient été menés par l'erreur devant la justice. Ces vœux de l'humanité, présentés par la philosophie de la France aux puissances et aux juges de l'Europe, ne sont pas de même gravés dans les articles positifs de nos lois ; ils le sont dans le cœur de tous ceux qui servent la république. Ce n'est pas seulement en ajoutant la moindre rigueur aux rigueurs absolument indispensables pour l'exécution des lois et des arrêts de la justice, que nous serions coupables ; nous le serions encore, nous ne tempérons pas ces rigueurs par tous les adoucissements qu'elles peuvent recevoir (46). »

La critique de la police jacobine qu'il distille dans ces lignes se fit plus acérée dans une circulaire qu'il adressa aux préfets seize ans plus tard, le 31 mars 1815, de retour en grâce : « Les principes de la police ont été subvertis : ceux de la morale et de la justice n'ont pas toujours résisté à l'influence des passions. Tous les actes d'un gouvernement né de la trahison ont dû porter l'empreinte de celle origine. Ce n'était pas seulement par des mesures publiques qu'il pouvait flétrir les souvenirs les plus chers à la nation, préparer des vengeances, exciter des haines, briser les résistances de l'opinion, rétablir la domination des privilèges et anéantir la puissance tutélaire des lois : ce gouvernement, pour accomplir ses intentions, a mis en jeu les ressorts secrets d'une tyrannie subalterne, de toutes les tyrannies la plus insupportable. On l'a vu s'entourer de délateurs, étendre ses recherches sur le passé, pousser ses mystérieuses inquisitions jusqu'au sein des familles, effrayer par des persécutions clandestines, semer les inquiétudes sur toutes les existences, détruire enfin par ses instructions confidentielles l'appareil imposteur de ses promesses et de ses proclamations (47). » Comme nous le verrons plus bas, un

royaliste eût pu dresser un tableau quasi identique de sa police, mais laissons-le continuer : « De pareils moyens blessaient les lois et les mœurs de la France ; ils sont incompatibles avec un gouvernement dont les intérêts se confondent avec ceux des citoyens ». « Il faut abandonner, continue-t-il, les errements de cette police d'attaque qui, sans cesse agitée par le soupçon, sans cesse inquiète et turbulente, menace sans garantir et tourmente sans protéger. Il faut se renfermer dans les limites d'une police libérale et positive, de cette police d'observation, qui, calme dans sa marche, mesurée dans ses recherches, active dans ses poursuites, partout présente et toujours protectrice, veille pour le bonheur du peuple, pour les travaux de l'industrie, pour le repos de tous (48). » Il prétendait « ériger la police, ministère d'inquisition et de sévérité, en un ministère de douceur et d'indulgence » (49). « Chargée de maintenir l'ordre public, de veiller à la sûreté de l'État et à celle des Individus, la police, avec des formes différentes, ne peut avoir d'autre règle que celle de la justice ; elle en est le flambeau, mais elle n'en est pas le glaive : l'une prévient ou réprime les délits que l'autre ne peut punir ou ne peut atteindre: toutes deux sont instituées pour assurer l'exécution des lois et non pour les enfreindre; pour garantir la liberté des citoyens et non pour y porter atteinte; pour assurer la sécurité des hommes honnêtes et non pour empoisonner la source des jouissances sociales » (nous soulignons) (50). « C'est, écrira-t-il plus tard au duc de Wellington, parce qu'on s'est écarté de ces principes, parce qu'une police imprévoyante et inconsidérée s'est attachée presque exclusivement aux démarches des grands, au lieu de surveiller le peuple, qu'il est arrivé qu'au sein de la prospérité, de l'opulence et de la paix, il lui a été impossible de réprimer la première effervescence de la révolution » (51). Wellington ne pouvait cependant pas ignorer que son correspondant avait pris fait et cause pour la Révolution dès son éclatement ; que, après être initié dans la loge Sophie-Madeleine-Reine de Suède d'Arras en 1789, il s'y était vautré avec une volupté sadique (52) ; qu'il avait été élu député de la Loire-Inférieure à la Convention ; que, devenu membre du parti girondin, il avait fait voter la mort du roi ; qu'il avait été l'instrument du comité de salut public ; qu'il avait fait rendre le premier décret relatif à la recherche des biens des émigrés ; qu'il avait fait tuer (et piller, y compris le peuple) (53) sans compter, au nom de la Révolution, pour son compte personnel.

De façon confidentielle, dans une lettre écrite à son retour aux affaires en 1815, il définit la police comme « une magistrature politique, qui, outre ses fonctions particulières, doit tâcher, par des moyens irréguliers, mais justes et légaux, d'augmenter la force et les ressources du gouvernement » (54) ; « la force et les ressources du gouvernement » et non exactement celles de l'État, comme le préconisaient les théoriciens de la police du XVIIe et du XVIIIe siècle. En raison du fait qu'« on ne trouve plus la même soumission », que « des troubles d'un nouveau genre ont été produits par le conflit des opinions politiques inconnu jusqu'alors » et de ce que « la garantie accordée à la liberté des individus » menace davantage « la sécurité de l'État et la tranquillité publique », il n'est plus possible de « gouverner les hommes de la même manière ; les moyens de gagner de l'influence sur le peuple, ce qui est le plus grand résultat qu'un gouvernement puisse atteindre, ont changé de la même manière ; la religion et la morale ne sont que de faibles appuis des lois. L'opinion publique, chose entièrement nouvelle dans l'ordre social, a acquis tant de considération et de puissance, qu'elle est devenue la rivale du gouvernement. L'obéissance, qui a aujourd'hui des droits, fait tous ses efforts pour défendre ces droits. On peut punir la désobéissance, mais il est bien plus sage de la vaincre ; la puissance peut faire exécuter

des ordres, mais le langage de la violence est peu considéré, s'il n'est appuyé par la persuasion, et fondé sur la raison. Pour se faire écouter de tous les partis, il faut parler toutes les passions, et à chacune son langage » (55). Il est désormais nécessaire et vital pour le monarque de s'assurer « l'attachement et la force du peuple » (56), en particulier de « la classe ouvrière qui compose le peuple, et qui forme la base de l'édifice social » (57), qui doit être « l'objet principal des soins et de la vigilance d'une bonne police » (58). « La multitude sera toujours tranquille toutes les fois que l'on veillera franchement et ouvertement à ses intérêts, toutes les fois qu'on écartera tout ce qui peut affaiblir sa confiance [...] » (59). Pour Fouché, veiller aux intérêts du peuple, c'est protéger du même coup les intérêts du gouvernement et veiller aux intérêts du peuple consiste à prévenir la contestation qui pourrait naître en lui, pour ainsi dire à le protéger de lui-même, en le surveillant. En effet, s'il avait été impossible à la police d'Ancien régime « de réprimer la première effervescence de la révolution », c'était aussi parce qu'elle « s'[était] attachée presque exclusivement aux démarches des grands, au lieu de surveiller le peuple [...] » (60).

La surveillance politique et morale ne constituait qu'une activité de la police d'Ancien régime parmi d'autres (approvisionnement alimentaire, inspection du nettoyage des rues, surveillance des marchés, lutte contre la petite délinquance, etc.) ; ce fut la tâche principale que Fouché assigna à sa police (61) « La police, insiste Fouché, est une surveillance continuelle de l'ordre de toutes les parties de la société... Le regard de la police est partout, et presque toujours son action se borne à voir » (62) et sa grande adresse « fut de répandre et de faire croire que, partout où trois ou quatre personnes se réunissaient, il s'y trouvait des yeux pour voir et des oreilles pour entendre » (63). Fouché était visionnaire.

Cependant, s'il fut le premier, avant même ses homologues britanniques (64) à concevoir la police comme un organe de surveillance du peuple, qui avait longtemps été sous la surveillance des prêtres (65), la mise en œuvre de son projet fut facilitée par l'« immense texte policier » qui, depuis le début du XVIII<sup>e</sup> siècle, « tend(ait) à recouvrir la société grâce à une organisation documentaire complexe. Et à la différence des méthodes de l'écriture judiciaire ou administrative, ce qui s'enregistr[ait] ainsi, [c'étaient] des conduites, des attitudes, des virtualités, des soupçons – une prise en compte permanente du comportement des individus » (66) et non plus seulement des notables. Ayant considérablement étendu le réseau d'informateurs de la police, Fouché étoffa encore cet « immense texte policier ».

Marie de Médicis croyait que les mouches entendent et comprennent ce que disent les êtres humains et le trahissent aux ennemis de ceux qui ont l'inconscience de livrer leurs secrets en leur présence (67). C'est justement peu avant son règne que le terme de « mouche » ou « mouchard » commença à être employé pour désigner un indicateur d'un type particulier : l'espion de police (68). Sous le règne de Louis XIV, les « mouches », taillées en long sur « le visage des belles », s'appelaient « assassins » ; employées par la police, les « mouches » avaient pour consigne d'écouter les conversations publiques et surveiller les comportements (69). En 1753, la moitié du budget de la police servait à rémunérer des mouches, recrutées parmi les laquais, les repris de justice, les prostituées, leurs clients et les courtisans

(70). A la veille de la Révolution, sous Antoine de Sartine, le commissaire, qui est sous les ordres directs du lieutenant de police, compte tout autant sur ses « mouches » que sur l'inspecteur qui lui est adjoint ; les « basses mouches », gens de peu, délinquants et prostituées, mais aussi gazetiers, sont distinguées des « mouches », « gens de qualité », tel que Mirabeau et Brissot, qui travaillent épisodiquement pour la police (71). Fouché en augmenta considérablement le nombre, les recruta dans tous les milieux (des laquais, des marchands de vin, des balayeurs, des mondaines, etc...) et dans tous les lieux (salons, tripots, prisons, théâtres, administrations, etc.) (72), si bien que le réseau d'informateurs qu'il tissa s'étendit vite dans tout l'empire (73). Leurs confidences étaient relayées par les maires, sous-préfets, préfets et synthétisées dans des bulletins quotidiens adressés à Buonaparte (74), non sans avoir été épluchées, classées auparavant par les services de Fouché. « Un Ministre de la Police, aurait déclaré Talleyrand, est un homme qui se mêle de ce qui le regarde et ensuite de ce qui ne le regarde pas » (75).

Pour être efficace, la surveillance policière nécessitait, selon Fouché, une « unité de volonté dans l'action de la police » (76), c'est-à-dire la réorganisation et la centralisation des services de police et la rationalisation des pratiques policières.

La loi du 28 pluviôse an VIII relative à la division du territoire et l'administration renfermait des dispositions très précises au sujet de la police. Elle établit que les villes de deux cinq mille à dix mille habitants auront, outre un maire et deux adjoints, un commissaire de police et que celles de plus de dix mille habitants, auront, outre un maire, deux adjoints et un commissaire de police, « un adjoint par vingt mille habitants d'excédent et un commissaire de police par dix mille d'excédent » ; les villes de cent mille habitants ou plus auront un commissaire général de police, auquel les commissaires de police seront subordonnés et qui sera subordonné au préfet. L'arrêté du 12 Messidor an VII détermina les fonctions du préfet de police de Paris ; celui du 5 brumaire an IX, celles des commissaires généraux de police. L'arrêté du 17 fructidor an IX détermina le traitement des commissaires de police (77). Le ministère de la Police fut partagé en six divisions et un secrétariat général. La première division était celle des affaires réservées. La deuxième division, ancêtre des Renseignements Généraux, s'occupait de la sûreté générale et de la police secrète. La troisième division était chargée de la presse et des questions de liberté individuelle ; la quatrième section, des émigrés, de la radiation et de la surveillance ; la cinquième de la comptabilité et la sixième était celle des archives. L'État-major disposait d'une triple police : la police officielle, la police secrète et la gendarmerie.

Le 22 mars 1815, Fouché fit signer à Napoléon 1er un décret nommant deux inspecteurs généraux, « exclusivement chargés de haute police et de toutes les opérations qui y sont relatives ». C'étaient les deux chefs de la police secrète. Par décret des 28 mars/6 avril 1815, les directeurs généraux, les commissaires généraux et les commissaires spéciaux, dont nous verrons plus bas les attributions, furent supprimés et remplacés par des lieutenants de Police, au nombre de sept, un en poste dans chacun des sept arrondissements que comptait alors la France. Le 4 mai 1815, un huitième lieutenant de police fut

crée. Une telle organisation ne demandait pas un budget considérable, si l'on en croit la comptabilité (officielle). En réalité, il existait une caisse de fonds secrets, alimentée par le droit de port d'arme, le droit de passeport et surtout la ferme des jeux. Fouché, conscient du pouvoir de la presse, versait des pensions à des hommes de lettres et des gratifications à des journaux. « J'avoue, écrivit-il quelques mois avant sa mort, que je suis un grand coupable d'avoir entravé la liberté de la presse » (78). Ses successeurs, sous la République, ne feront pas la même erreur.

Fouché avait trouvé « une police amorphe et, comme toutes choses sous le Directoire, incohérente » (79) et de cette « modeste administration où un obscur sous-ordre recevait et appliquait plus ou moins énergiquement les instructions de Barras ou de Rewbell, il avait fait cette formidable machine où tous les rouages s'adaptèrent avec une rare perfection, une administration régulière, énorme, mais ordonnée ; il avait choisi, dans des mondes divers, un personnel souvent taré, mais généralement fort bon pour l'œuvre projetée ; il avait, de son cabinet, su faire agir, d'une main ferme, sans maladresse ni faiblesse, sans lourdeur non plus ni brutalité, tous les ressorts pour prévenir tout mouvement, étouffer toute conspiration, et, s'il ne pouvait éteindre toujours l'incendie, sans cesse et furtivement allumé sur un point quelconque de l'Ouest, faire très petite la petite part du feu » (80). Surtout, il réussit à rendre la police forte en produisant, il y a été fait allusion plus haut, ce que Foucault appelle un effet panoptique : « la force de la police c'est la croyance générale à son omnipotence et à son omniprésence (81). » L'architecture carcérale conçue par Bentham, est faite en sorte que les inspecteurs, placés dans une tour au centre de l'édifice, puissent voir les prisonniers sans que ceux-ci puissent les voir, sans que ceux-ci puissent savoir s'ils sont surveillés ou non. « L'inspecteur, invisible lui-même, règne comme un esprit » ; « ... fût-il absent, l'opinion de sa présence est aussi efficace que sa présence même » (82), mais cet esprit peut au besoin donner immédiatement la preuve d'une présence réelle » (nous soulignons) (83). Faute de (sa)voir si elle est surveillée ou non, toute personne qui se trouve dans le panoptique agit comme si elle l'était et en arrive à prendre l'habitude de se surveiller elle-même. « La police, invention française qui fascina aussitôt tous les gouvernements européens, est la jumelle de panopticon » (84). La police de Fouché n'était ni omnipotente ni omniprésente, mais, en donnant l'impression d'être partout et d'avoir tous les pouvoirs, elle réussissait effectivement à persuader qu'elle l'était.

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen précisait démagogiquement que la force publique, « instituée pour l'avantage de tous », a pour mission essentielle la garantie des « droits naturels et imprescriptibles de l'homme », que le Code des délits et des peines de l'an IV avait définis comme le « maintien de l'ordre, de la tranquillité publique, de la liberté, de la propriété, de la sûreté individuelle ». Régulièrement interpellés par leurs électeurs, inquiets d'une « insécurité » et d'une criminalité que la presse présentait comme étant en hausse constante, les républicains furent contraints de repenser le rôle, la place, la mission, l'organisation, le statut et les pratiques, le recrutement et la formation de la police. Deux autres facteurs les y contraignirent : l'émergence à la fois de l'« individu » et des masses et les avancées technologiques.

B. K., septembre 2023

(1) Eugène Anglade (commissaire de police), Coup d'œil sur la police depuis son origine jusqu'à nos jours, Agen, 1847, p. 51.

(2) Ibid., p. 62.

(3) Ibid., p. 78.

(4) M. Élouin, Nouveau dictionnaire de police, vol. 1, Paris, Béchét Jeune, 1835, p. lxxv, auquel nous empruntons les explications sur la réorganisation de la police sous la Révolution.

(5) Michel Foucault, Dits et écrits, t. 4 : 1980-1988, Paris, Éditions Gallimard, p. 1048.

(6) L'application pratique du concept de prévention dans le système policier anglais est attribuée à Patrick Colquhoun qui, influencé par les idées utilitaires de Jeremy Bentham, lui-même influencé par les vues du juriste, criminaliste et économiste Cesare Beccaria (1738-1794), fondateur du droit pénal moderne, fonda la police de la Tamise pour lutter contre les pertes importantes que causaient aux compagnies les vols de marchandises dans le port de Londres et, plus généralement, pour réduire les coûts d'un système de justice pénale surchargé par la poursuite des crimes (voir <https://elementsdeducationraciale.wordpress.com/2020/11/25/une-genealogie-de-la-police-1>)

(7) Adèle-Gabriel Denis Bouchené-Lefer, Principes et notions élémentaires (pratiques, didactiques et rhétoriques) du droit public administratif, Paris, 1862, p. 582. L'Encyclopédie moderne (2e éd., t. 17, Paris, 1842, p. 308) aussi convient que « la police ne prévient pas, ou ne prévient que bien rarement ».

(8) Yves Guyot, La Police, Paris, Charpentier, 1883, pp. 30-31. La Boussole, t. 1, 1re livraison, 15 décembre 1818, p. 97.

(9) Ibid.

(10) Voir Tim Prenzler, Understanding Crime Prevention: The Case Study Approach, Australian Academic Press, 2017. Quant à la prévention des actes terroristes, dans « [...] la plupart des cas où la police a réussi à déjouer un acte terroriste réel [...] c'est presque toujours un membre du public qui dénonce une activité inhabituelle ou carrément criminelle et qui en informe la police » (Maurice Cusson et al. [sous la dir.], Nouveau traité de sécurité : Sécurité intérieure et sécurité, Hurtubise, 2019, p. 181). Sans même parler des opérations sous faux pavillon, dont nous verrons dans la cinquième partie de cette généalogie qu'elles étaient loin d'être inconnues de la police républicaine au XIXe siècle.

(11) « Il y a plus d'un rapport, monsieur, écrit-il dans la circulaire aux évêques du 25 août 1804, entre mes fonctions et les vôtres. Les miennes sont de prévenir les délits, pour n'avoir point à les punir ; les vôtres sont d'étouffer dans le fond des âmes les projets et même la pensée du crime. Notre but

commun est de faire naître la sécurité de l'empire du sein de l'ordre et des vertus. » (Cité in J. B. Capefigue, L'Europe pendant le consulat et l'empire de Napoléon, 1842, t. 5, Bruxelles, Wouters, Raspoet et Cie, 1842, p. 282). Prêtre défroqué, il savait de quoi il parlait.

(12) Notons au passage, concernant l'actualité, l'outrecuidance avec laquelle, dans les médias de masse, certaines sectes jacobines vocifèrent sans cesse contre les policiers (de base) sans jamais faire ne serait-ce qu'allusion au sang qu'ont sur les mains les magistrat(e)s.

(13) Michel Foucault, Surveiller et punir : Naissance de la prison, p. 287, Paris, Éditions Gallimard, 1977. « Mais, précise Foucault, cette surveillance n'a pu fonctionner que couplée avec la prison. Parce que celle-ci facilite un contrôle des individus quand ils sont libérés, parce qu'elle permet le recrutement d'indicateurs, et qu'elle multiplie les dénonciations mutuelles, parce qu'elle met des infracteurs en contact les uns avec les autres, elle précipite l'organisation d'un milieu délinquant clos sur lui-même, mais qu'il est facile de contrôler : et tous les effets de désinsertion qu'elle entraîne (chômage, interdictions de séjour, résidences forcées, mises à la disposition) ouvrent largement la possibilité d'imposer aux anciens détenus les tâches qu'on leur assigne. Prison et police forment un dispositif jumelé ; à elles deux elles assurent dans tout le champ des illégalismes la différenciation, l'isolement et l'utilisation d'une délinquance. Dans les illégalismes, le système police-prison découpe une délinquance maniable. Celle-ci, avec sa spécificité, est un effet du système ; mais elle en devient aussi un rouage et un instrument. De sorte qu'il faudrait parler d'un ensemble dont les trois termes (police-prison-délinquance) prennent appui les uns sur les autres et forment un circuit qui n'est jamais interrompu. La surveillance policière fournit à la prison les infracteurs que celle-ci transforme en délinquants, cibles et auxiliaires des contrôles policiers qui renvoient régulièrement certains d'entre eux à la prison (ibid.).

(14) François Chedeville, Annexe IX – L'industrie des nourrices au XIXe siècle, societecézanne, 20 décembre 2018, <https://www.societe-cezanne.fr/2018/12/20/annexe-ix-lindustrie-des-nourrices-au-xixe-siecle/>

(15) Yves Guyot, op. cit., p. 32.

(16) Cité in Vincent Denis, Force publique et violence d'État chez Sieyès, in Pierre-Yves Quiviger et al. (sous la dir.), Figures de Sieyès : actes du colloque des 5 et 6 mars 2004 organisé à la Sorbonne par le Centre d'histoire des systèmes de pensée moderne et l'Institut d'histoire de la Révolution française, Université Paris I, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008 [pp. 149-157] p. 154 ; voir aussi Vincent Denis et Bernard Gainot, De l'art du maintien de l'ordre chez Sieyès, 1791, in Vincent Milliot (dir.), Les Mémoires policiers, 1750-1850, Écritures et pratiques policières du siècle des Lumières au Second Empire, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 219-233.

(17) Voir Vincent Denis, op. cit. L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont Sieyès est l'un des principaux inspirateurs, porte ainsi : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

(18) Voir ibid., p. 154.



- (19) Histoire de la police française. Les Dossiers d'Universalis, Encyclopaedia Universalis, 2019.
- (20) Alain Corbin, L' état et sa police en France : 1789-1914, Genève, Droz, 1979, p. 2.
- (21) Maurice Block, Dictionnaire général de la politique, nouv. éd. Entièrement refondue et mise à jour, vol. 2 : H-Z, O. Lorenz, Paris, 1874, p. 573.
- (22) Charles-Aimé Dauban, La démagogie en 1793 à Paris, Paris, Henri Plon, 1868, p. 115.
- (23) Colin Lucas, La structure de la Terreur : l'exemple de Javogues et du département de la Loire, traduction française par Gérard Palluau, Saint-Etienne, SIEREC, 1990, p. 104.
- (24) Jacques Guilhaumou, La loi en acte dans les comités de surveillance des Bouches-du-Rhône, in Collectif, Dictionnaire des usages socio-politiques (1770-1815), Paris, Publications de l'INALF Collection Saint-Cloud/Klincksieck, 1985, p. 101. Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV partagea les attributions de la police en police administrative et en police judiciaire ; la première était chargée du maintien de l'ordre public et de la prévention des délits ; la seconde, de les poursuivre et d'en livrer les auteurs aux tribunaux (voir, au sujet des problèmes posés dès le début par cette séparation, Paolo Napoli La police révolutionnaire, in id., Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société, Paris, La Découverte, 2003, pp. 187-250. Voir aussi Michel Eude, Le Comité de surveillance de l'Assemblée législative (1791-1792), Annales historiques de la Révolution française, n° 176, 1964. pp. 129-148.
- (25) En Belgique, occupée par les armées révolutionnaires à la suite de la bataille de Fleurus (1794), les comités de surveillance installés dans les grandes villes du pays employaient des espions aux fins de faire rapport de « tout ce qui [peut] concerner la chose publique » (Antoine Renglet, Les comités de surveillance et l'occupation du Brabant (1794-1795), Annales historiques de la Révolution française, n° 368, 2012, pp. 105-128). Leurs membres avaient mis en place un système inquisitorial, fondé sur un espionnage étendu et minutieux. « De nombreux et imperceptibles agents, témoigne Vincent Lombard de Langres (1765-1830), membre du tribunal de Cassation sous la Révolution, puis ambassadeur de la République française en Hollande, poursuivent les citoyens, non seulement dans les lieux publics, mais dans l'intérieur des familles. Les habitudes, l'heure du travail, celle du repos ; leurs mouvements, leurs sociétés, leurs gestes, et jusqu'à leur silence, tout est observé, retenu, annoté par la meute exploratrice. Les jacobins ne sont point encore satisfaits ; ils inventent les agents provocateurs, peste sociale digne de son origine, infernale et odieuse corruption qu'ils ont su naturaliser chez le peuple le plus franc et le plus loyal de la terre. Le plus grand attentat des frères n'est pas d'avoir versé tant de sang, c'est d'avoir corrompu à jamais la morale publique » (Vincent Lombard de Langres, Histoire des jacobins, depuis 1789 jusqu'à ce jour, ou, État de l'Europe, Paris, Gide, 1820, pp. 14-15).
- (26) Charles-Aimé Dauban, op. cit., p. 115.
- (27) Jules Michelet, Histoire de la révolution française, vol. 2, Paris, Chamerot, 1847, p. 298.
- (28) Henri Guyot, op. cit., p. 150.

(29) Paul de Casteras, *La révolution en province : Révolutionnaires et terroristes du département de l'Ariège 1789-an VIII*, Imprimerie Vialelle et Perry, 1911, p. 21.

(30) Voir Collectif, *150 idées reçues sur l'Histoire*, Pocket, 2011. Les circonvolutions suivantes de Claude-Pierre Dédelay d'Agier (1750-1827) à la Constituante n'y changèrent rien dans le fond : « nous avons été obligés, plus d'une fois, de reconnaître que nos moyens étaient insuffisants, particulièrement en deux points. [...] L'un, est le manque d'observateurs, espèce d'armée qui était aux ordres de l'ancienne police, et dont elle faisait un si grand usage. Si tous les districts étaient bien organisés, si leurs comités étaient bien choisis et peu nombreux, nous n'aurions vraisemblablement aucun sujet de regretter la privation d'une ressource odieuse, que nos oppresseurs ont si longtemps employée contre nous. Mais il s'en faut de beaucoup que les districts et leurs comités soient parvenus à cet état d'une organisation parfaite ; et, en rendant sur cet objet à plusieurs la justice qui leur est due, nous sommes fâchés de ne pouvoir pas étendre ce témoignage à un plus grand nombre ». « Le second obstacle que nous avons rencontré dans nos travaux, vient de cette mauvaise délicatesse, reste de nos anciennes mœurs, qui fait qu'on rougit de déclarer ce que l'on fait, même lorsqu'il est question du salut de la patrie ; et cette fausse pudeur (pourquoi faut-il que je l'avoue ?) nous l'avons trouvée jusque dans des hommes respectables, que leurs fonctions semblent dévouer plus particulièrement au bien public ». « Qu'il soit permis de le dire, Messieurs ; il est temps de déposer ces préjugés, qui ne conviennent qu'à des esclaves, et sont indignes d'un peuple libre. Autrefois on abhorrait le personnage de délateur, et l'on avait raison ; car à quoi aboutissaient les délations ? A faire connaître des actions souvent très-innocentes, quelquefois même vertueuses, et à livrer le prétendu coupable, ou au pouvoir arbitraire, ou à une justice presque aussi redoutable aux gens de bien, partielle dans son instruction, cruelle dans ses moyens, secrète et impénétrable dans sa marche. Aujourd'hui tout est changé. Ce ne sont plus des actes de vertu ou des démarches indifférentes qu'il s'agit de dénoncer, mais des complots funestes à la patrie ; et le but des dénonciations, quel est-il ? ce n'est point de perdre obscurément la personne dénoncée, ou de compromettre son existence, mais de l'amener devant ses pairs, pour y être examinée sur-le-champ ; renvoyée, si elle se trouve innocente, ou, dans le cas contraire, livrée à la justice, mais à une justice humaine, publique, impartiale, qui ne peut être terrible qu'aux malfaiteurs. Cessons donc d'appliquer, par une fatale prévention, au temps actuel ce qui n'appartenait qu'à l'ancien régime, et ne déshonorons pas le règne de la liberté par les flétrissures de l'esclavage. Le silence, en matière de délation, est vertu sous le despotisme ; c'est un crime, oui, c'en est un sous l'empire de la liberté ». « Voilà l'avis de M. Agier sur les moyens et les besoins de la police, et sur la double entente du système d'observation et de dénonciation, selon la diversité des temps. Et en effet, ce qui rendait odieux le système des observateurs sous l'ancien régime, c'était surtout la mission honteuse d'observer tel ou tel individu, et pour des causes frivoles ou immorales ; tandis que la mission qu'Agier aurait voulu donner aux observateurs dans les temps de troubles et de révolutions, celle d'observer en général l'état des choses et l'esprit public, ses manifestations et ses excès, pour pouvoir prévenir les complots factieux et funestes à la patrie ou à la nation entière, aurait pu être, au contraire, sous certaines conditions », cité in Adolphe Schmidt, *Tableaux de la Révolution française*, t. 1, Leipzig, 1867, p. 130.

(31) « Le salaire était de 30 francs par dénonciation ; il était doublé pour les têtes des nobles, des prêtres, des religieux et des religieuses » (Jean de Brébisson, Fouché, duc d'Otrante, républicain,

impérialiste, royaliste, 1759-1820 : Étude sur sa vie Politique d'après des documents inédits, Gabriel Beauchesne et Cie, 1906, p. 46). La délation fut alors « honorée, provoquée, récompensée » (Amédée Gabourd, Histoire de Napoléon Bonaparte, 4e éd., Tours, 1851, p. 207 ; il apparaît que, surtout sous le Consulat, les indicateurs furent privilégiés et que la délation recula, voir Virginie Martin, La Révolution française ou « l'ère du soupçon », Diplomatie et dénonciation, Hypothèses, vol. 1, n° 12, 2009, pp. 131-140) ; ce qui n'empêcha pas Fouché d'assurer dans ses Mémoires qu'il « ne [voulut] donner à l'œil scrutateur de la police que la direction de l'observation et non celle de la délation » et d'y qualifier l'espionnage de « vil métier » et ce qui montre simplement que les « mouches » étaient tellement efficaces qu'elles court-circuitaient les délateurs (Mémoires de Joseph Fouché, duc d'Otrante, ministre de la police générale, 2e éd., Paris, Le Rouge, t. 1, p. 98).

(32) Paul de Casteras, op. cit., p. 21.

(33) Voir Sonia Combe, Une société sous surveillance : Les intellectuels et la Stasi, Paris, Albin Michel, 1999.

(34) Cité in Peltier, Paris. Pendant L'Année 1795, vol. V, 1796, p. 278.

(35) Le Livre Noir de MM. Delavau et Franchet, ou Répertoire alphabétique de la police politique sous le ministère déplorable, ouvrage imprimé d'après les registres de l'administration, précédé d'une introduction par M. Année, Revue française, n° 7, 6 janvier 1829 [pp. 170-203], p. 186.

(36) Ibid., pp. 178-179.

(37) Eugène Anglade, op. cit., pp. 106-107.

(38) Ibid., p. 105.

(39) Alexis de Tocqueville, L'Ancien Régime et la Révolution, Paris, Michel Lévy Frères, 1856, ch. 2 : « Que la centralisation administrative est une institution de l'ancien régime, et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'Empire, comme on le dit ».

(40) Stendhal, La Vie de Napoléon. Fragments. Paris, Calmann Lévy, 1876, p. 283.

(41) Fouché occupa le poste de ministre de la Police du 20 juillet 1799 jusqu'au 13 septembre 1802, date à laquelle Buonaparte, inquiet de sa puissance, supprima son ministère ; il redevint ministre de la police le 10 juillet 1804 et le resta jusqu'au 3 juin 1810, où il fut de nouveau disgracié, pour être rétabli de nouveau dans ses fonctions, cette fois par Louis XVIII, le 9 juillet 1815, avant d'être remercié pour de bon le 26 septembre 1815.

(42) Stendhal, op. cit., p. 284. « Napoléon avait peur des Jacobins, auxquels il enlevait non-seulement leur puissance, mais encore leurs occupations de chaque jour ; il établit une police pour les surveiller ; il eût bien voulu pouvoir déporter tous les chefs ; mais l'opinion publique eût été révoltée de cette mesure et la fusion qu'il désirait opérer, retardée pour longtemps. Même en exilant les chefs, la crainte

des particuliers lui fût restée, et il suffisait d'une vingtaine de ceux-ci pour faire une conspiration et mettre sa vie en danger » (ibid., p. 282).

(43) Ibid., p. 283.

(44) Le citoyen Fouché de Nantes, ministre de la Police générale, aux Français, 16 thermidor an VII, cité in Moniteur, 17 thermidor, cité in Louis Madelin, Fouché (1759-1820), t. 1: De la Révolution au Consulat, vol. 1, Nouveau Monde Éditions, 2002 [1901].

(45) Ibid.

(46) Mémoires de la vie publique de M. Fouché, duc d'Otrante, 2e éd., Paris, Plancher, 1819, pp. 29-37.

(47) Cité in M. Lallement, Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale, t. 1, 2e série, Paris, 1823, p. 101.

(48) Ibid. p. 101-102.

(49) Mémoires de M. Fouché, duc d'Otrante, 2e éd., Paris, Le Rouge, 1824, p. 345.

(50) Cité in M. Lallement, op. cit., p. 101.

(51) Lettre au duc de Wellington, avec des observations par M. de Villeneuve, Paris, 1817, p. 31.

(52) Un exemple entre cent de la dévotion inconditionnelle, jusqu'au-boutiste de Fouché à la Révolution est la lettre, rédigée avec Billaud-Varennes, Guemur et Sévestre, qu'il adressa le 23 mars 1793 à la Convention, qui commençait par ces mots : « Citoyens collègues, Plus la crise présente est terrible, plus nous sommes obligés de vous instruire des dangers imminents qui menacent une portion de la république. C'est pour avoir trop longtemps dormi dans une sécurité trompeuse qu'on les a accrus, pour ainsi dire réalisés. Comment concevoir qu'au moment où les feux de la guerre civile se trouvent allumés par les suites d'une conspiration connue depuis trois mois, il n'y ait encore nulle mesure prise par aucune des autorités constituées, ni pour prévenir l'explosion, ni pour en arrêter les effets ? Ce ne sont point ici de simples émeutes locales et faciles à dissiper, mais presque la totalité des campagnes marchant en ordre de bataille, conduites par des chefs habiles, ayant quelques armes à feu et des munitions, et se présentant pour attaquer les villes et les massacrer. C'est l'ignorance et le fanatisme devenus les instruments aveugles de l'aristocratie, qui travaillent pour anéantir les cités, qui, plus éclairées, sont le foyer du patriotisme, et qui, détruites, ne laissent plus sur la terre que le despotisme et l'esclavage. » (Arnaud-Louis-Raoul de Martel, Étude sur Fouché et sur le communisme dans la pratique en 1793, Paris, E. Lachaud 1873, pp. 39-40).

(53) Voir ibid.

(54) Lettre au duc de Wellington..., p. 11.

(55) Ibid., p. 10.

(56) Ibid., p. 11.

(57) Ibid.

(58) Ibid., p. 12

(59) Ibid.

(60) Ibid.

(61) Catherine Denys, *La Police sous l'Empire. Bilan historiographique*, Jacques-Olivier Boudon (éd.), *Police et gendarmerie dans l'Empire napoléonien*, collection de l'Institut Napoléon, Paris, Éditions SPM [pp. 17-20], p. 20.

(62) Louis Madelin, op. cit., p. 501. « Sans être vue », aurait ajouté son contemporain Bentham. Dans cet extrait d'une circulaire adressée aux préfets le 31 mars 1815 au sujet des modalités de la surveillance, nous voyons Fouché leur suggérer dans le dernier paragraphe de faire ce qu'il leur défend de faire dans le premier : « Ainsi, monsieur, votre surveillance ne doit s'étendre au-delà de ce qu'exige la sûreté publique ou particulière, ni s'embarrasser dans les détails minutieux d'une curiosité sans objet utile, ni gêner le libre exercice des facultés humaines et des droits civils, par un système violent de précautions que les lois n'autorisent pas; ni ne se laisser entraîner par des présomptions vagues et des conjectures hasardées à la poursuite de chimères qui s'évanouissent au milieu de l'effroi qu'elles occasionnent. Votre correspondance, réglée sur les mêmes principes, doit sortir de la routine de ces rapports périodiques, de ces aperçus superficiels et purement moraux, qui, loin d'instruire et d'éclairer l'autorité, répandent autour d'elle les erreurs, les préventions, une sécurité fausse ou de fausses alarmes. » « Je ne demande et ne veux connaître que des faits, des faits recueillis avec soin, présentés avec exactitude et simplicité, développés avec tous les détails qui peuvent en faire sentir les conséquences, en indiquer les rapports, en faciliter le rapprochement ». » Vous remarquerez toutefois que, resserrée dans d'étroites limites, votre surveillance ne peut juger l'importance des faits qu'elle observe. Tel événement peu remarquable en apparence, dans la sphère d'un département, peut avoir un grand intérêt dans l'ordre général, par ses liaisons avec des analogues que vous n'avez pu connaître : c'est pourquoi, je ne dois rien ignorer de ce qui se passe d'extraordinaire ou selon le cours habituel des choses » (cité in P.-J. Buchez et P.-C. Roux-Lavergée, *Histoire Parlementaire de la Révolution française*, t. 4, Paris, Paulin, 1838, p. 116).

(63) Michaud (sous la dir.), *Biographie universelle ancienne et moderne*, nouv. éd. revue, corrigée et considérablement augmentée, vol. 14, C. Desplaces, Paris, 1856, p. 474. « Dans le contexte d'un État fort tel que l'État napoléonien, la surveillance devient un outil central de gouvernement. S'il faut se garder d'exagérer son efficacité au risque de retomber dans la 'légende noire' de la police politique napoléonienne, on peut conclure néanmoins à l'existence sous le Consulat et l'Empire d'un projet de surveillance capillaire de la société mu par l'ambition d'un œil policier omniprésent, d'un contrôle social étendu et étroitement lié aux intérêts de Napoléon en personne » (Jeanne-Laure Le Quang, *De l'opposant politique au « suspect » Les pratiques de surveillance de la haute police impériale (1799-1815)*, *Hypothèses*, vol. 1, n° 20, 2017, pp. 199-208)

(64) Voir <https://elementsdeducationraciale.wordpress.com/2020/11/25/une-genealogie-de-la-police-1>.

(65) Les vues suivantes, encore relativement répandues au début du XVIIIe siècle, étaient donc dépassées : « Dans un siècle éclairé on peut bien résoudre s'il tourne plus à compte de surveiller le peuple par la religion, ou par la police, objet des suspicions et des alarmes modernes. Il paraît en attendant que les gouvernements ne pourraient pas réussir à maintenir l'ordre social, sans l'assistance de la religion, parce que les efforts et les dépenses ne lui suffiraient pas, au lieu que la religion avec les promesses et les menaces captive les hommes et prévient les crimes. Le peuple croit déjà que la religion sauve l'homme dans l'autre vie, les individus instruits peuvent croire de même, qu'elle sauve l'état dans celle-ci » (Ignacy Łada Łoborzewski, *L'autel et le trône, Ou opposition légale, morale et politique à l'esprit novateur du siècle*, Saint Pétersbourg, 1825, pp. 237-238).

(66) Michel Foucault, op. cit., p. 216. Rien que dans le deuxième quart du XVIIIe siècle (1724-1747), les bulletins de nouvelles à la main et les rapports de police, qui vont du simple billet de quelques lignes au compte rendu de plusieurs pages, représentent environ six mille folios (Gilles Malandain, *Les mouches de la police et le vol des mots*, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 42, n° 3, Juillet-septembre 1995 [pp. 376-404], p. 376 ; Arlette Farge, *Dire et mal dire. L'opinion publique au XVIIIe siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1992 ; Steven Kaplan, travaillant sur la police du travail au XVIIIe siècle, applique à son objet le questionnaire de Foucault afin de montrer la création d'un mécanisme disciplinaire avec l'invention du livret ouvrier à la fin de l'Ancien Régime ; l'ouvrier devient « un dossier » (Vincent Denis, *L'histoire de la police après Foucault. Un parcours historique*, *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 2013, vol. 4-5, n° 60-4/4 bis, p. 139-155) (nous soulignons)

(67) Jean Meyer, *La naissance de Louis XIV*, Paris, Éditions Complexe, 1989, p. 186.

(68) Certains font dériver le mot de « mouche » du nom d'un inquisiteur de la première moitié du XVIe siècle, de Mouchy, délateur et espion du cardinal de Lorraine (Michel-François Noël et L. J. Carpentier, *Philologie française*, vol. 2, Paris, Paris, Le Normant Père, 1831, p. 374), tandis que d'autres le rapportent tout simplement à « mouche », soit parce que, « semblables aux mouches, les mouchards s'introduisent furtivement partout [...], gênent, sont importuns partout où ils se trouvent » (ibid.), soit parce que « les mouches (vont) cherchant partout leur pâture » (Gilles Ménage, *Dictionnaire etymologique de la langue française*, nouv. éd., t. 2, Paris, 1750, p. 225).

(69) Nicolas Vidoni, *Les « officiers de police » à Paris (milieu XVIIe-XVIIIe siècle)*, *Rives méditerranéennes* [En ligne], 2009, pp. 97-118.

(70) Maurice Cusson, *La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?* *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 58, n° 2, avril-juin 2005, pp. 131-150.

(71) Voir Robert Netz, *Histoire de la censure dans l'édition*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

(72) Voir Jean-Marc Berlière, *Histoire des polices en France : De l'Ancien Régime à nos jours*, René Lévy, Nouveau Monde Éditions, 2013.

(73) Napoléon 1er lui-même, le 25 mars 1811, pendant une période de disgrâce de Fouché, créa par décret des commissaires spéciaux, avec pour attributions de « surveiller particulièrement l'esprit public

des habitants, les opérations de commerce et celles de la conscription, le service des douanes, le mouvement des ports, la ligne des côtes et des frontières, les communications avec l'étranger, les subsistances, la librairie, l'instruction publique, les associations politiques et religieuses et, en général, toutes les parties de l'administration et des services publics» (Pierre Lacoste, *Le Renseignement à la française*, Economica, 1998, p. 21 ; Henry Buisson, *La police : son histoire*, p. 142).

(74) Alain Bauer et Christophe Souleze, *Une histoire criminelle de la France*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2012, p. 89.

(75) *L'Ami de la religion*, t. 162, 1853, p. 226.

(76) Cité in Emmanuel de Waresquiel, Joseph Fouché et la question de l'amnistie des émigrés (1799-1802), *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 2, n° 372, 2013, pp. 105-120.

(77) Jean-Marc Berlière, avec Laurent Chabrun, Dix questions sur la police, *L'Histoire*, n° 240, février 2000.

(78) *Mémoires et correspondance du roi Jérôme et de la reine Catherine*, t. 7, Paris, E. Dentu, 1866, p. 386.

(79) Henry Buisson, *op. cit.*, p. 135.

(80) Louis Madelin, *op. cit.*, pp. 507-508 ; dans ses *Mémoires*, Fouché parle des « hauts mystères de la police politique » (cité in Jean de Brébisson, *op. cit.*, p. 181).

(81) Jean-Marc Berlière, La professionnalisation : revendication des policiers et objectif des pouvoirs au début de la IIIe République, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 37, n°3, juillet-septembre 1990 [pp. 398-428] p. 428.

(82) Jeremy Bentham, *Panoptique*, Œuvres de Jérémie Bentham, t. 1, 3e éd., Bruxelles, 1840, p. 225.

(83) *Ibid.*, p. 226.

(84) Michel Foucault, *Dits et Écrits*, t. 2 : 1970-1975, Paris, Éditions Gallimard, 1984, p. 729.