

De Nantes à Namur : du sergent des villes au commissaire de police

Axel Tixhon

Chargé de cours aux facultés Universitaires N-D de la Paix à Namur (Belgique)

Pour l'historien belge de l'époque contemporaine, la période dite française constitue une ère de transition opérant la rupture, plus ou moins brutale, entre l'Ancien Régime et la naissance de l'Etat moderne. Cela s'observe particulièrement dans les domaines institutionnels et administratifs où se rangent évidemment les questions policières.

Sur le plan normatif, tout un arsenal législatif détermine, dès le début des années 1790, les compétences de la police et la base de l'organisation de ses services. Le décret pour l'organisation judiciaire du 16 août 1790 attribue six domaines d'intervention à la police strictement municipale : la sûreté des rues, le maintien de la tranquillité publique, la surveillance des rassemblements, le contrôle des marchés alimentaires, la prévention des menaces (épidémies, incendies) et des risques (gestes de folie, animaux dangereux).

Sur ce plan, rien de vraiment « révolutionnaire » ! La plupart de ces tâches incombaient traditionnellement aux individus chargés de la police urbaine sous l'Ancien Régime.

Le décret sur la police municipale et correctionnelle du 19 juillet 1791 dessine, quant à lui, le costume répressif des tâches policières. La police doit assumer la sanction des délits contraires aux mœurs, des troubles apportés à l'exercice du culte, des insultes et violences, des désordres produits par la mendicité et les attroupements, et des atteintes aux propriétés. Cette activité suppose, en outre, l'usage de mesures préventives visant à en empêcher la réalisation : tenue de registres d'étrangers, inspection des lieux de commerce, classification des individus, contrôle de l'espace urbain.

L'exécution de ces tâches, dont la nature ne diffère pas fondamentalement de l'Ancien Régime, nécessite la mise en place d'un personnel adéquat. La créativité révolutionnaire est, ici, plus significative. La loi du 21 septembre 1791 institue « des commissaires de police dans les villes du Royaume où on les jugera nécessaire ». Ceux-ci doivent veiller à l'application des lois et sont chargés de dresser les procès-verbaux constatant les infractions.

Emblématique du contexte troublé dans lequel naît la République, la loi du 11 août 1792 crée la police de sûreté générale qui attribue une fonction de surveillance politique aux policiers municipaux. D'autre part, ces derniers sont placés sous la direction d'organes centraux. La création d'un ministère de police générale, à l'aube du Directoire, révèle l'accélération du mouvement de centralisation.

Quelques mois après, l'adoption du Code des délits et des peines de brumaire an IV fixe durablement le contour de la fonction policière. Ses objectifs sont nettement déterminés : « maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle ». La police doit s'exercer avec vigilance sur « la société considérée en masse ». Dans son rôle « administratif », elle tend à prévenir les délits. Dans sa fonction « répressive », elle « recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux. »

Ces aspects normatifs, bien connus, sont évidemment exportés dans le territoire « belge » après l'annexion. Leur application dans ce nouvel espace est moins bien connue sinon par des recherches fragmentaires dans certaines localités.

Les archives, en l'occurrence ici, celles de l'autorité municipale de la ville de Namur, révèlent en effet une intense activité sur le plan de l'organisation ou plutôt de la réorganisation policière durant les années 1795-1805 : nouvelles normes, nouvelles dénominations, nouveau personnel, nouveaux documents.

Incontestablement, un nouveau style s'impose au nom de la République et puis de l'Empereur. Un modèle étranger est adopté, mais s'impose-t-il ? Les pratiques policières se modifient-elles pour autant ? La police moderne est-elle née ? Un regard, facilité par les travaux réalisés par Catherine Denys, sur la police namuroise du XVIIIe siècle permet d'établir des comparaisons, de percevoir des continuités, d'établir des persistances locales.

Sur le plan de l'effectif, la documentation révèle une profonde modification à partir de 1796. Jusque là, la fonction de « sergent » subsiste. Le nombre (10) reste proche de la situation antérieure (12, depuis le milieu du XVIIIe siècle). La majorité des individus gardent leur poste. Le titre de « commissaire de police » apparaît en 1796 pour être attribué à plusieurs titulaires simultanément. Le 28 pluviôse an VIII, un seul commissaire est nommé. Jusqu'en l'an 9, plusieurs personnalités se succèdent à la tête de la police namuroise. C'est Jean-Baptiste Mathieu de Nantes qui parvient à se maintenir au poste le plus longtemps de 1801 à 1810, au moment où Farcy le remplace jusqu'au départ de l'administration française.

Contrairement au Directoire qui avait désigné des personnalités locales, le Consulat puis l'Empire nomment donc des « Français de l'Intérieur ». Mathieu de Nantes est issu d'Île de France tandis que Farcy est natif de Paris. A partir de 1800, les archives révèlent un continu processus de mise en ordre du travail policier. Les arrêtés de police sont strictement consignés dans un recueil. Le commissaire de police tient, à partir de 1805, un registre consignait les différents actes de police qu'il a accompli quotidiennement (interrogatoire, constat de décès,

procès-verbaux, rapports des agents de police). Il utilise, également, pour sa correspondance des papiers pré-imprimés qui indiquent clairement la fonction et le nom du commissaire de police. Comme insigne, il choisit un œil entouré des mots « sûreté » et « surveillance ».

Cependant, le personnel dont il dispose est fortement réduit par rapport à l'Ancien Régime. Deux à quatre agents sont chargés de multiples tâches à effectuer dans le bureau municipal ou dans les rues de la cité. Les propriétés rurales situées aux confins de la ville sont laissées à l'attention d'une poignée de gardes champêtres.

Réclamant une augmentation de l'effectif des policiers, le commissaire Mathieu de Nantes fait le tableau des différentes activités exigées de ceux-ci. Il classe ces dernières en fonction du rythme qu'elles imposent et du lieu où elles se déroulent. Ainsi, la « besogne journalière du bureau » regroupe l'enregistrement des étrangers, l'inscription des renseignements, la rédaction des procès-verbaux pour transmission aux autorités judiciaires, la réception des plaintes, l'instruction des personnes arrêtées, le traitement et la surveillance des passeports, la présentation des rapports au maire. Le « travail du dehors » est distingué en « besogne du matin » et « besogne du soir ». Il s'agit de l'inspection de la ville « dont le circuit a quinze kilomètres difficiles à parcourir et inspecter à raison des montagnes ». Ces tournées veillent au respect de la réglementation sur le balayage des trottoirs, l'enlèvement des immondices, la circulation dans les rues, et la répression de la mendicité. La nuit réclame, ensuite, la surveillance de l'heure de la retraite dans les « cent soixante six hotels, auberges, logeurs, cabarets, vendeurs de bière et eau de vie » que comptent la ville de Namur et ses huit faubourgs. Périodiquement, de nouvelles tâches incombent au personnel policier. Les jours de marché, les agents écument les places et les halles pour vérifier le respect des horaires et des emplacements tout en surveillant la qualité des marchandises exposées. Lors des trois foires organisées durant l'année, ils doivent particulièrement ouvrir l'œil pour démasquer les jeux interdits, les astuces des escrocs et des voleurs à la tire. Les jours d'audience, il appartient au commissaire de tenir les fonctions de ministère public au tribunal de simple police. Une fois par an, des tournées particulières surveillent l'exécution de l'échenillage, inspectent la sécurité des fours et cheminées et procèdent au recensement de la population. Selon les événements particuliers (morts violentes, incendies, épidémie, inondations, travaux de construction), la descente sur place de la police municipale est requise. Régulièrement, celle-ci doit encore vérifier l'exécution des arrêtés concernant les poids et mesures afin de « mettre le système métrique en activité et empêcher qu'on ne se serve de l'ancien » dans les « cinq cents soixante dix-huit maisons de fabricants, marchands, revendeurs et regrattiers qui vendent au poid ou à la mesure ». Au bureau, il faudra encore pratiquer, à date fixe, plusieurs

travaux d'écriture : inscrire l'effraction au prix commun des denrées vendues sur les marchés, réaliser la mercuriale de la quinzaine, établir la taxe du prix du pain, rédiger mensuellement le tableau des crimes et délits et tenir le registre des jugements du tribunal de police.

Ainsi, pour Mathieu de Nantes, un commissaire et quatre agents, cela est bien peu pour surveiller quinze kilomètres de rues et de chemins, 166 débits de boisson, 578 établissements de vente et 15 850 habitants, augmentés d'une garnison de 3000 hommes.

Comparativement au personnel des sergents d'Ancien Régime, l'effectif des agents de police subit de nombreux remaniements depuis le Directoire jusqu'à la fin de l'Empire. Grâce aux travaux de Catherine Denys, on peut évaluer la durée moyenne de la carrière des sergents nommés durant la seconde moitié du XVIIIe siècle à 12 années de service. En outre, on observe que le cadre réglementaire de 12 sergents semble régulièrement pourvu. Par contre, entre 1796, date de la première réorganisation policière namuroise, et 1814, l'effectif policier est remanié à cinq reprises (1798, 1799, 1801, 1805 et 1809). Commissaire y compris, le personnel policier varie de 3 à 6 hommes. Leur carrière, très variable, voit se succéder nomination, destitution, révocation et nouvelle nomination.

L'instabilité organisationnelle explique ces avatars, mais ceux-ci peuvent aussi être causés par les exigences nouvelles réclamées aux agents de police et par la volonté de contrôle manifesté par les autorités municipales et départementales.

En 1798, les commissaires Looz et Longfils sont révoqués parce qu'ils « ne présentent pas les connaissances pour exercer les fonctions et que ni l'un ni l'autre ne savent rédiger un procès-verbal, qu'ils n'écrivent même qu'avec peine ». Aussi, pour pourvoir à leur remplacement, un concours est organisé. Les candidats sont soit des gardes champêtres, soit des employés administratifs. Ils sont invités à rédiger un procès-verbal. Les deux lauréats sont issus de l'administration municipale. Lors de l'engagement d'un nouvel agent, c'est une nouvelle fois au sein de la Municipalité que le candidat est recruté. La maîtrise de l'écriture semble s'imposée comme compétence de base pour exercer le métier de policier à Namur. Cela est confirmé en 1802 lorsque le commissaire doit procéder à une restructuration dans son personnel. Il ne peut garder que deux agents. Il choisit les citoyens Antoine et Damour. « Le premier comme très propre au service du bureau et l'autre comme très actif et très intelligent pour le dehors ». La plume et les muscles, en quelque sorte. Ces derniers semblent moins indispensables, en tous cas tant qu'une forte garnison existe en ville pour effectuer les tournées nocturnes. Les aptitudes physiques de la police namuroise sont rarement mises en cause par les autorités. Par contre, les négligences dans la transmission des rapports et surtout

la trop grande clémence à l'égard des citoyens s'avèrent particulièrement condamnables et condamnées.

Le solide Damour, ancien armurier, est ainsi révoqué parce qu'il a protégé et caché un conscrit déserteur activement recherché par la gendarmerie. L'agent Wynants, ancien militaire employé à l'octroi, est révoqué pour son insuffisance intellectuelle puis réintégré trois mois après. L'agent Dessomme, engagé en 1805 malgré ses penchants pour la boisson, est finalement révoqué quatre ans plus tard après avoir été condamné suite à une affaire de corruption. Il est remplacé par Damour ! Les autorités municipales et départementales ne semblent ainsi pas avoir les moyens de leurs hautes exigences, en tous cas sur place.

Pour la fonction de commissaire, elles renoncent à recruter dans le vivier local à partir de 1801. Lors de la réforme de l'an VIII, elles avaient nommé un juge suppléant au tribunal de première instance (Limelette) puis un notaire (Dept). L'un et l'autre ne se maintiennent que quelques mois. Le premier est révoqué suite à ces négligences dans sa correspondance avec le Maire. Le second démissionne à cause de retards de paiement. Le nouveau commissaire, Mathieu de Nantes provient vraisemblablement de la région parisienne. Ses premiers actes rassurent le Préfet. A peine entré en fonction, il impose son autorité vis-à-vis du chef de la garnison militaire. Il prend ensuite l'initiative de réclamer des fonds spéciaux pour payer des informateurs secrets. « Un nombre de mouchards qui restant inconnus dans cette fonction parmi la classe des citoyens, dévoilent les secrets des particuliers et par leurs rapports me mettent à même de prévenir ou des rixes ou des assassinats ou des vols ou tous autres délits ». Ces fonds lui sont facilement accordés.

Sous l'action de ce nouveau commissaire, le modèle du « Préfet de police, à la parisienne » s'impose progressivement. Les écritures se multiplient à un point tel qu'elles exigent des recrutements particuliers et qu'elles occupent pratiquement la moitié du temps de travail du policier namurois. Pour le plus grand plaisir de l'historien, les registres révèlent une activité soutenue. Ils permettent un enregistrement de plus en plus précis du quotidien policier. Ils offrent une accumulation d'informations, elles-mêmes susceptibles de servir à de nouveaux usages : recensements, tableaux d'activité, réquisitoires, nouveaux arrêtés. Par la même, le commissaire étend son territoire d'influence. Régulièrement, il prend l'initiative de proposer de nouveaux arrêtés au maire ou de réformer d'anciennes réglementations. De façon significative, Mathieu de Nantes provoque une réglementation nouvelle sur la prostitution interdisant le raccolage . « Si, dans les villes extrêmement peuplées, le Magistrat le plus sévère est obligé de fermer les yeux sur ces excès devenus malheureusement nécessaires d'après nos mœurs, les villes dont la population est moins forte ne doivent pas présenter aux

yeux délicats un spectacle aussi immoral ». Il parvient aussi à faire interdire les combats d'échasses et à dissoudre les ancestrales brigades qui s'adonnaient à cet usage local.

A terme, une telle activité conduit implacablement à une double réaction. La première émane du Maire qui supporte de plus en plus difficilement la main mise du commissaire sur les compétences policières et in fine, la réduction de son propre champs d'influence. Aussi, en octobre 1809, le premier magistrat réclame la révocation de Mathieu de Nantes vu son insubordination et surtout sa volonté de monopoliser la direction du corps de police. « J'attendais avec impatience le budget de 1809 pour augmenter le nombre des agens et prendre des mesures pour réorganiser la police (...). Je pris à cette effet un arrêté qui traçait leurs fonctions et leurs devoirs. J'exigeai d'eux les doubles des rapports journaliers qu'ils devaient faire parvenir au commissaire de police. Je voulais, par ce moyen, établir un contrôle de toutes les opérations de ce fonctionnaire et me mettre à portée d'être informé tous les jours avec exactitude de la manière dont se faisait le service de l'éclairage, de l'enlèvement des immondices, de l'entretien des pompes et canaux et m'assurer aussi si les entrepreneurs remplissaient leurs obligations. Vous n'apprendrez sans doute pas, Mr le Préfet, sans un mouvement de surprise et d'indignation que le Sr Mathieu a défendu à ses agents de me donner les renseignements que je leur demandais, qu'il a entravé par là mes opérations et compromis mon autorité ».

D'autre part, les plaintes anonymes se multiplient auprès du Ministre de la Police et du Préfet. La rudesse et la sévérité du commissaire sont souvent évoquées. En outre, pour le discréditer davantage, la rumeur publique l'accuse d'alcoolisme, de corruption et de débauche. Le Maire, lui-même, qui n'a jamais utilisé de telles accusations, minimise ce portrait qui pourrait engager sa responsabilité. Il ne semble rien reprocher à Mathieu de Nantes, sur le plan professionnel :

« La police se fait autant bien qu'on peut le désirer ; la ville de Namur est très tranquille. Les délits notables y sont inconnus. La propreté et la salubrité y règnent ! ». Malgré cela, Mathieu de Nantes quitte Namur en juin 1810. Nommé à Issoudun, il est remplacé par un employé de l'administration centrale, Français d'origine, installé à Namur depuis l'annexion.

Dans cette présentation brève et incomplète de la police namuroise du début du XIXe siècle, où réside le nouveau modèle ? La masse documentaire impose, tout d'abord, son témoignage. Le métier de policier se bureaucratise incontestablement. Il trouve, néanmoins, sur place un terrain qui n'est pas un véritable désert en la matière. Catherine Denis avait déjà exhumé des registres singuliers dans les archives de la Haute Cour de Namur compilant « les rapports des

sergents » depuis la réorganisation de la police locale, en 1759, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Chaque sergent y mentionne, parfois maladroitement, les petites infractions à la réglementation communale (concernant essentiellement la propreté des rues, la tranquillité nocturne et la surveillance des marchés). Une pratique de l'enregistrement existe incontestablement, mais elle se mue en une qualification professionnelle indispensable à partir de la réforme policière du Consulat. L'écrit fait le policier et le policier fait beaucoup d'écritures.

L'enjeu du contrôle et de la surveillance semble, en tous cas dans l'exemple namurois, aussi plus prononcé durant la période dite française. Les tâches policières de surveillance sont renforcées vis-à-vis des logeurs, des marchands, des apothicaires, des étrangers, des filles publiques, etc. Le recours aux mouchards et espions apparaît, mais son efficacité ne transparait pas réellement dans les sources. Les agents de police, commissaires y compris, sont soumis à un contrôle tatillon et bureaucratique inédit, semble-t-il.

Néanmoins, la police namuroise ne tourne absolument pas le dos au passé. A la demande de Mathieu de Nantes, lui-même, d'anciennes réglementations sont republiées. En 1802 et 1803, plusieurs chapitres de l'édit de 1769 sont remis en application. En 1809, la ville de Namur est à nouveau divisée en quatre quartiers spécifiquement surveillés par un agent de police dont le domicile est obligatoirement compris dans le territoire de surveillance. Cette territorialisation cardinale avait déjà été introduite en 1760. Et surtout, comme sous l'Ancien Régime, la police ne peut pratiquement s'exercer sans le recours à la troupe militaire. Privée occasionnellement de sa garnison, la municipalité s'affolle. Ainsi, en 1805, Mathieu réclame une augmentation de son cadre pour effectuer les inspections nocturnes qui jusque là étaient prises en charge par les soldats. Il s'agit, en somme, d'une résurgence de pans entiers de la réforme policière namuroise du XVIIIe siècle.

Un nouveau modèle, certes, s'est imposé. Le champ d'activité des policiers s'est élargi alors que l'effectif s'est réduit. Un métier se dessine. Une division du travail s'accomplit entre les fonctions bureaucratiques et les tâches physiques. Les premières s'avèrent plus neuves et donnent du fil à retordre aux policiers locaux. Pour le reste, le métier de policier s'enrichit de nouvelles activités. Un savoir faire s'étoffe sur la base de capacités déjà bien développées au siècle précédent. Pas de véritable révolution, à ce qu'il me semble, mais plutôt une modernisation, un processus d'évolution, qui invente ou réinvente des recettes nouvelles ou anciennes. Le talent du commissaire réside dans sa qualité à bien lier la sauce, même si pour les justiciables et les autorités, celle-ci peut paraître indigeste !

