

**LES DYSFONCTIONNEMENTS DU MAINTIEN DE
L'ORDRE AU 19^e SIECLE
L'EXEMPLE DES COMMISSAIRES DE POLICE
DU PUY-DE-DÔME (1852-1908)**

Article extrait de la revue *Recherches contemporaines*, n° 4, 1997

Cyril CARTAYRADE

Depuis les années 1980, les travaux portant sur la police se sont multipliés. Après s'être intéressés à la mise en place de l'administration en elle-même sous l'impulsion de figures marquantes (préfets de police comme Lépine, ministres de l'Intérieur...), les historiens mettent aujourd'hui l'accent sur les dysfonctionnements de cette institution. Ce changement d'optique s'explique tout d'abord par les débats actuels sur le fonctionnement de la police, mais la question des dysfonctionnements et de la réforme nécessaire des forces du maintien de l'ordre se pose déjà au 19^e siècle. Entre 1850 et 1920, on recense pas moins de 16 ouvrages¹ traitant de la réorganisation de l'organigramme policier. Répartis sur l'ensemble de la période, ces livres démontrent que cette question est une constante de l'histoire de la police et non pas uniquement la projection de problèmes contemporains sur le passé.

De ces ouvrages, se dégage une typologie des dysfonctionnements de la police. Ce sont tout d'abord des difficultés conjoncturelles liées à la mise en place de nouvelles institutions qui exigent un temps d'adaptation plus ou moins long. Mais il peut également apparaître des problèmes structurels nés d'une incapacité de la police à s'adapter à l'évolution de la criminalité ou bien d'une impuissance à appliquer une législation existante. Structurels ou conjoncturels, les effets de ces dysfonctionnements sont variables. Ils aboutissent soit à la

1. Voir Marcel Leclère, *Bibliographie critique de la police et de son histoire*, Paris, 1991, 407 p.

paralysie totale des forces de police, soit à des blocages partiels, provoquant retards et erreurs.

Pour aborder ces différents thèmes, l'étude du commissaire de police constitue un angle privilégié. Placé à la charnière de la théorie et de l'exécution, ce policier est en contact avec les instances chargées de définir les modalités de la sécurité publique (maires, juges, préfets), avec les populations visées par ces politiques (prostituées, vagabonds...) et avec celles qui en bénéficient (commerçants...). Le commissaire présente également une continuité historique remarquable. Créé sous l'Ancien Régime par un édit de novembre 1699, il prend son visage actuel avec la Révolution qui le dépouille, au profit des juges de paix, de ses fonctions judiciaires (décrets de mai 1790) et qui rend obligatoire (loi de Pluviôse an VIII) la présence d'un ou plusieurs commissaires dans toutes les villes de plus de 5000 habitants.

La période que nous considérons, entre 1852 et 1908, constitue un temps de mutations importantes pour ce corps de policiers avec la création des commissariats cantonaux (28 mars 1852) suivie par leur suppression (10 septembre 1870), avec la mise en place de la police spéciale des chemins de fer, qui fait office d'instrument de surveillance politique (22 février 1855) et, enfin, la création des Brigades Mobiles Régionales spécialisées dans la poursuite et la répression des crimes et délits de droit commun (30 décembre 1907). Le Second Empire et la 3^e République eurent en effet un égal souci du bon ordre. Précédés tous deux par des épisodes insurrectionnels, ces régimes eurent à coeur d'apparaître comme les garants de la sécurité publique. Cet objectif passa par la modernisation de l'institution des commissaires de police.

Nous avons choisi d'appréhender ces différentes réformes dans le cadre du département du Puy-de-Dôme¹. Ce dernier n'appartient pas à une zone frontalière ; il n'est pas le siège de révoltes sociales marquantes et dispose d'un maillage urbain diversifié (une ville de moyenne importance comme Clermont-Ferrand, des villes de foires comme Issoire, des petits bassins industriels comme Thiers ou Brassac-les-Mines et d'importantes stations thermales à l'image de La Bourboule ou du Mont-Dore). Le Puy-de-Dôme est donc représentatif de la gestion courante des commissariats de police et de son évolution.

Quels sont les dysfonctionnements précisément visés par cette entreprise de rationalisation et de normalisation ? Les améliorations mises en oeuvre ont-elles été efficaces et cohérentes ? Les faiblesses des commissariats de police ont-elles été résolues ou pas au cours de la période ?

Les entraves au bon fonctionnement des commissariats de police sont au nombre de trois : l'ambiguïté du statut hiérarchique du commissaire, la

1. Cet article est rédigé à partir du mémoire de maîtrise de l'auteur, Cyril Cartayrade, *Commissaires et commissariats de police du Puy-de-Dôme (1852-1908)*, sous la direction d'Olivier Faure, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand, 2 vol., 1994, 408 p.

confusion dans ses attributions et la professionnalisation inachevée de ce corps de policiers. Examinons successivement ces points.

Un statut ambigu

Une tutelle éclatée et disputée

Le commissaire de police est placé sous une triple tutelle. Si le préfet est son supérieur administratif direct, il doit aussi rendre des comptes à l'autorité municipale. En effet depuis la loi municipale de 1884, le maire peut émettre des règlements de police dont l'exécution et l'application incombent au commissaire. Enfin, en tant qu'officier de police judiciaire, le policier reçoit également des ordres du procureur général.

Ces trois instances hiérarchiques ne possèdent cependant pas la même influence sur l'action de ce fonctionnaire. Le procureur n'exerce en réalité qu'un pouvoir réglementaire très limité. En cas de faute professionnelle, il adresse un avertissement qui peut donner lieu à une mutation ou à une révocation. Néanmoins, la décision finale appartient au préfet. Ce dernier est présent à tous les stades de la carrière du commissaire. Il dispose notamment du pouvoir de nomination. Jusqu'en 1906, il peut désigner, sans en référer au gouvernement, les titulaires des commissariats des villes de moins de 6000 habitants. Au-delà de ce seuil et jusqu'en 1879, le préfet remet au ministre de l'Intérieur une liste de candidats. Ne figurent sur cette liste que les noms retenus par le préfet, qui est ainsi seul juge pour apprécier les qualités et les prédispositions de l'impétrant. Une fois titularisé, le commissaire doit prononcer un serment professionnel devant le préfet. Enfin, la prépondérance du pouvoir préfectoral se mesure aux observations portées sur les notices individuelles de ces policiers qui influent sur les mutations et les promotions.

Toutefois, l'autorité préfectorale, bien que toute puissante, n'est pas absolue. A partir de 1884, le contrepoids municipal s'accroît. Si le préfet a une grande importance dans la carrière administrative du commissaire, le maire agit sur l'exercice matériel des tâches qui lui sont conférées. Le conseil municipal peut accorder des primes, des gratifications pour le logement ou le chauffage. Il peut également décider d'accorder une promotion à titre personnel au commissaire ou créer une caisse de retraite. Le maire reste toutefois exclu des modalités de nomination, de révocation et de mutation. Les commissaires spéciaux sont quant à eux totalement affranchis de la tutelle municipale.

L'existence de cette triple tutelle s'explique par le fait que le commissaire exerce à lui seul trois types de polices qui sur le plan législatif sont strictement réglementées : police municipale, judiciaire et administrative. La séparation, nette sur le plan théorique, ne conduit pas dans la pratique à un exercice

équilibré des trois polices et à une cohabitation harmonieuse entre les trois autorités. De nombreux conflits éclatent en raison de la volonté de chacune d'entre elles de faire du commissaire son agent exclusif.

Le premier type de conflit naît entre le maire et le commissaire lui-même. La mésentente porte sur l'organisation et les moyens de la police municipale. Le policier ne cesse de réclamer des moyens supplémentaires que la mairie lui refuse le plus souvent, arguant de la faiblesse des finances locales. A ces querelles de service se greffent parfois des oppositions politiques et personnelles. Les relations entre maire et commissaire oscillent donc entre la " guerre de dentelle " et la " guerre de tranchées¹ " selon que les oppositions se traduisent par des heurts mineurs ou une paralysie totale. Néanmoins, il ne faut pas occulter les cas d'entente cordiale entre les deux pouvoirs. L'exemple de la ville de Clermont-Ferrand illustre le cas d'une " dyarchie à la tête des polices municipales² ". Cette unité de vue s'inscrit dans le projet d'une réforme de l'organisation policière clermontoise entamée à partir de 1883, où chacun trouve son compte. En effet depuis la nomination du commissaire central Dhubert, la police est, affirme le maire³

"sur un nouveau pied. Grâce à son intelligente initiative, bien des abus ont disparu et les agents placés sous ses ordres observent une discipline dont ils semblaient avoir perdu le sentiment depuis plusieurs années."

En retour, le maire est prêt à soutenir la promotion de Dhubert⁴.

Beaucoup plus vive est la rivalité qui oppose le maire et le préfet pour l'exercice effectif du pouvoir en matière de police. Pour imposer leur autorité, les magistrats municipaux utilisent plusieurs tactiques. En 1858, le maire de Billom ignore totalement le commissaire et utilise les services de la gendarmerie⁵. En 1896, le maire de la commune d'Issoire ordonne aux gardes champêtres de ne pas se présenter au commissariat⁶. Pour obtenir la mutation d'un fonctionnaire récalcitrant, certains mettent en jeu leur mandat en menaçant le préfet de démission. Préfets et sous-préfets dénoncent vigoureusement ces stratégies d'isolement et d'obstruction. En 1884, le sous-préfet d'Issoire stigmatise la volonté du maire de cette ville d'être "le maître absolu dans sa commune"⁷. Le commissaire est donc un enjeu de conflit. Pour les maires, il s'agit de faire reconnaître la spécificité de leurs pouvoirs par rapport à celui de l'exécutif et du

1. Jean-François Tanguy, *Le maintien de l'ordre en Ille-et-Vilaine (1870-1914)*, Thèse d'histoire contemporaine, Université de Rennes, 1986, 3 vol., 697 p + annexes, p. 91.

2. Jean-Marc Berlière, *L'institution policière en France sous la 3e République (1875-1914)*, Thèse d'histoire, Faculté de Bourgogne, 1991, 1304 p., p. 484.

3. Archives départementales du Puy-de-Dôme (Ad. PdD.), M0114, rapport du maire de Clermont au préfet, 19 juillet 1883.

4. Ad.PdD., M01, lettre du maire de Clermont au préfet, 5 janvier 1884.

5. Ad.PdD., M0112, lettre du maire au sous-préfet, 8 février 1858.

6. Ad.PdD., M0155, lettre du sous-préfet au préfet, 23 juin 1896.

7. Ad.PdD., M0158, lettre du sous-préfet au préfet, 21 octobre 1884.

judiciaire. Les prérogatives policières sont l'essence même de l'autorité du maire sur sa commune et incarnent son indépendance. Quant au préfet, il ne peut se résigner à voir son autorité battue en brèche. On assiste à un conflit entre deux légitimités, l'une conférée par le pouvoir administratif, l'autre par le suffrage universel.

Dans ce combat, les maires remportent souvent des succès. Le préfet adopte une politique de conciliation. Il se plie aux exigences municipales pour ne pas bloquer l'exercice de la police. En outre, il est plus facile de muter un fonctionnaire que de révoquer un maire.

A travers ces différents exemples, nous constatons que la situation hiérarchique des commissaires présente un obstacle réel au fonctionnement de la police. Harmonieuse sur le plan théorique, elle devient rapidement ingérable dans la pratique quotidienne ce qui multiplie les conflits de personnes et les mutations. Sur ces conflits de pouvoir se greffent des rivalités de juridictions entre les différentes polices.

Des polices rivales

Entre 1852 et 1908, le maintien de l'ordre relève de multiples instances : commissaires spéciaux, commissaires municipaux, brigades mobiles et gendarmes. Améliorer l'action de ces différentes polices représente un défi pour les autorités impériales et républicaines.

Suivant les cas, la réglementation est précise ou totalement inexistante. Les commissaires exercent un droit de réquisition à l'égard des forces de gendarmerie. D'un point de vue interne, la coordination des commissariats cantonaux revient dans un premier temps au commissaire départemental, puis, après sa suppression en mars 1854, au préfet. Pour toutes les villes pourvues de plusieurs commissariats, un commissaire central est institué à partir de 1854. Chaque subordonné adresse à son supérieur comptes rendus et procès-verbaux, et il reçoit de lui ses instructions. A côté de cette hiérarchie pyramidale, les rapports entre police municipale et spéciale ainsi que les rapports entre cette dernière et la gendarmerie sont laissés à l'appréciation de chacun.

La législation traduit ainsi les hésitations de l'administration : renforcer la collaboration entre chaque instance ou, au contraire, entretenir une certaine rivalité. Diverses politiques peuvent d'ailleurs se succéder. Le Second Empire représente à cet égard une période de rationalisation accrue. Avec la création des commissariats cantonaux, le canton devient la cellule de base de l'action policière. Le commissariat, les brigades de gendarmerie et la justice de paix opèrent dans un ressort identique. Seule la police spéciale – on dit la "spécialité" – échappe à cette organisation car la juridiction de ses commissaires est linéaire et épouse le tracé des lignes de chemin de fer. La logique de la 3^e République est

différente. En supprimant les commissaires cantonaux et en développant des instances spécialisées pour chaque type de police, les républicains entretiennent une distinction nette entre les différents policiers. Cette division, suscitant une concurrence accrue, apparaît comme un gage d'efficacité.

Le flou de la réglementation, les politiques policières hésitantes conduisent à un certain nombre de rivalités entre les différentes polices. L'une des plus marquantes oppose la gendarmerie à la police municipale. Une lettre du commissaire Giraud en poste à Issoire en 1886 nous éclaire sur ces rapports conflictuels. Le fonctionnaire se plaint auprès du sous-préfet de l'attitude des gendarmes qui ignorent totalement son existence et mènent leur enquête de manière indépendante ; il pouvait arriver que les deux polices traitent des affaires identiques. La requête du commissaire révèle principalement un souci de légitimité et d'indépendance¹ :

" Je ne crois pas non plus être obligé toutes les fois qu'une plainte m'est portée d'en instruire la gendarmerie si son concours n'est pas utile. S'il en est ainsi, les commissaires de police joueraient le rôle de domestique de la gendarmerie et montreraient au public qu'ils sont sans autorité ".

Si l'opposition entre gendarmes et commissaires est la plus répandue, la police des grandes agglomérations n'est pas exempte de véritables frondes qui dressent cette fois les commissaires de quartiers contre leur commissaire central. Ainsi, en 1892, une violente altercation oppose le commissaire central, Durand, à son subordonné, Dreyfus. Ce dernier est convoqué par son supérieur qui se plaint de n'avoir pas été informé de l'utilisation de deux agents par Dreyfus. La querelle s'envenime et le commissaire d'arrondissement s'en prend physiquement à Durand². Cette rixe traduit de manière extrême la volonté d'indépendance des commissaires devant une tutelle qui se surimpose à celle du maire, du préfet et du procureur. Cet épisode illustre également la reprise en main des policiers par le commissaire central, gage d'une meilleure efficacité du maintien de l'ordre urbain.

La guerre des polices est une constante au 19^e siècle, on le sait. Les rivalités entre les différentes polices ne sont pas de même nature que les conflits nés entre les tutelles hiérarchiques du commissaire pour sa direction effective ; ce ne sont pas deux types de légitimités qui s'affrontent. Les dysfonctionnements naissent de la volonté des commissaires d'affirmer leur spécificité à l'égard des autres institutions policières. Ces revendications d'indépendance rencontrent-elles le succès ?

1. Ad.PdD., M0158, lettre du commissaire d'Issoire au préfet, 14 avril 1886.

2. Ad.PdD., M0154, lettre du maire de Clermont au préfet, 16 octobre 1892.

Un chef de service autonome ?

Il ne faudrait pas que les remarques qui précèdent déforment la vision de l'activité courante du commissaire. Ce dernier n'est pas sans cesse tirailé entre la tutelle du maire et du préfet. Dans la grande majorité des cas, la collaboration entre les polices se déroule sans heurt. En effet, les querelles de service prennent du relief en raison de leur consignation systématique dans les dossiers d'archives. La routine intéresse peu les administrateurs de l'époque. L'image d'un policier constamment ballotté d'une subordination à une autre serait fautive. Au cours de notre période, le commissaire acquiert un domaine d'action privilégié et une réputation de spécialiste. Cette évolution apparaît essentiellement dans les agglomérations comprenant plusieurs commissariats, à l'image de Clermont-Ferrand.

A l'origine de ces transformations se trouve l'augmentation des effectifs de police placés sous la responsabilité du commissaire. La police clermontoise passe ainsi de 15 agents en 1852 à 51 en 1908. Trois commissaires d'arrondissement les encadrent, placés sous l'autorité d'un commissaire central. Ce dernier en l'espace de cinquante ans ne gère plus une équipe réduite, mais une petite troupe. Le maire ne peut plus diriger personnellement ce service en raison de la lourdeur des tâches administratives qui s'y rattachent ; il délègue cette mission aux commissaires. La revendication d'indépendance des policiers est donc parallèle à l'accroissement de leurs responsabilités dans la gestion des effectifs qui leur sont confiés.

Cependant cette évolution n'est pas générale. Dans les communes de petite taille, les effectifs demeurent faibles et le contrôle direct du maire est inchangé. L'indépendance du commissaire repose donc sur d'autres bases. Si l'autorité municipale dispose d'importants moyens de pression, elle est sans pouvoir sur la nomination de ces fonctionnaires. De plus, la forte mobilité géographique à laquelle sont soumis les commissaires pousse certains à négliger leurs relations avec les autorités locales.

Dans certains cas, les rôles sont même inversés. Certains commissaires tentent de mettre au pas l'autorité municipale. Le commissaire de Maringues s'oppose ainsi en 1861 au maire sur la question de la réparation de l'église de la commune. Le maire décide de réparer le clocher alors que le policier estime que les fonds seraient mieux employés dans la construction d'une nouvelle halle¹. L'intrusion du commissaire dans les affaires locales fait donc de lui un second maire. Cette autonomie ne repose pas ici sur la brièveté de son mandat mais au contraire sur la continuité de sa présence. Daguillon est en effet commissaire de Maringues depuis 1836... En outre, il est natif de la commune. Sa notoriété est

1. Ad.PdD., M0109(2), rapport du maire au préfet, 21 février 1861.

telle que cette affaire aboutit à une division entre habitants. Mais cette polémique se solde finalement par la mutation du policier.

A travers ces différents exemples, le commissaire de police apparaît comme un intermédiaire hiérarchique : fonctionnaire médian, il est au coeur de rapports hiérarchiques flous et conflictuels qui bloquent son activité. Ces blocages démontrent dans le même temps son importance. Son utilité est reconnue puisqu'on s'en dispute la tutelle. Mais ces querelles révèlent également la politique à court terme menée par les autorités centrales. Ces dernières pratiquent une gestion au cas par cas qui se solde le plus souvent par la mutation du fonctionnaire. Cette volonté de temporisation témoigne de la prédominance des pouvoirs municipaux dans la direction de la police. Dans les grandes villes, cette prééminence se traduit symboliquement par le regroupement des commissariats à l'hôtel de ville, et ce, au détriment d'une police plus proche des populations. Qu'en est-il de cette subordination sur le plan des fonctions du commissaire ?

La confusion des attributions

Un agent de l'Etat ou des communes ?

Le commissaire apparaît en premier lieu comme un agent de l'ordre local. Il se consacre essentiellement au respect de l'exécution des règlements municipaux et à une activité de conciliation et d'assistance en cas de rixes ou de conflits de voisinage.

Cette importance de la police de proximité s'explique en premier lieu par l'étendue des domaines concernant la police municipale. La loi du 5 avril 1884 énumère ainsi des prérogatives aussi variées que la police des cimetières, la prévention des grands fléaux, la surveillance des grands rassemblements et des débits de denrées... Ces missions sont d'autant plus accaparantes que l'opinion publique y accorde une attention particulière. En 1874, les habitants de la Bourboule se mobilisent pour obtenir un poste afin que, dit une pétition¹

" les règlements de police relatifs à la voirie, aux places publiques, balayage, enlèvement des immondices, en un mot tout ce qui intéresse la salubrité publique et la bonne tenue d'une ville d'eau soit fait régulièrement et même rigoureusement. "

En 1870, lors de la suppression des commissaires cantonaux, les édiles municipaux revendiquent également le rétablissement d'un commissariat : le policier représente un soutien précieux en raison de son expérience.

Plébiscité par les populations, reconnu par les autorités, le commissaire est donc une figure de la société locale. Toutefois, certains fonctionnaires

1. Ad.PdD., M0115, pétition des habitants du Mont Dore au préfet, 13 mai 1874.

refusent d'être confinés dans ce type de mission. Ils contestent ces tâches peu valorisantes qui font d'eux "une machine ambulante qui fonctionnerait tout naturellement"¹. En revanche, la recherche des criminels ou des opposants politiques représente pour eux une occasion de démontrer leurs qualités professionnelles. Les commissaires préfèrent donc être des agents de l'Etat plutôt que les gardiens des communes.

Cette revendication rencontre les vues des autorités centrales qui sont particulièrement soucieuses de disposer d'un intermédiaire auprès des populations. L'étude des commissariats du Puy-de-Dôme confirme cette forte politisation des prérogatives policières sous le Second Empire. Sur les six résidences créées par le décret du 17 janvier 1853², cinq sont implantées dans des cantons qui ont accordé plus de 45% de leurs suffrages au parti républicain lors des élections législatives de 1849³. Seul le commissariat de Rochefort, ayant pour objet d'assurer une présence policière dans la partie orientale du département, fait exception à la règle.

L'analyse des débats autour de ces implantations nuance toutefois cette lecture strictement politique du rôle de la police. Plusieurs enquêtes sont en effet conduites pour désigner les communes qui nécessitent l'installation d'une résidence. Dans leurs rapports, les sous-préfets ne négligent pas la couleur politique du canton, mais prennent en compte la situation géographique, économique et démographique. Leur objectif est de mettre en place un maillage adapté aux besoins locaux. Le préfet, qui tranche en dernier ressort, choisit une répartition uniquement politique qui vise à encadrer et à surveiller des populations réputées indociles.

Cette logique se révèle à long terme un échec. Les cantons sélectionnés ne peuvent faire face aux dépenses inhérentes à ces installations. Sur les six commissariats créés en 1853, un seul se maintient tout le long du Second Empire, celui de Saint-Germain-Lembron. Ce déclin des commissariats cantonaux trouve également sa source dans la création de la police spéciale des chemins de fer qui devient l'outil par excellence de la surveillance politique. Rétribués directement sur fonds gouvernementaux, ces commissaires sont totalement indépendants des pouvoirs municipaux et ne possèdent aucune prérogative de police municipale.

La logique politique peut aller jusqu'à s'opposer à la bonne marche du service. L'opinion politique du commissaire est beaucoup plus appréciée que ses aptitudes professionnelles. Tel est le cas du commissaire Gauthier, d'Issoire⁴ :

1. Ad.PdD., M099, lettre du commissaire Gallice au préfet, s.d.

2. Soit : Cunlhat, Olliergue, Rochefort Montagne, Saint Dier, Saint-Germain Lembron, Sauxillange.

3. Laurent Rondreux, *Géopolitique du Puy-de-Dôme de 1871 à 1914 : étude des élections législatives*, Mémoire de maîtrise, Clermont-Ferrand, 1988, 261 p., p. 42.

4. Ad.PdD., M0109 (2), lettre du sous-préfet d'Issoire au préfet, 4 décembre 1853.

" Je n'ai jamais trouvé son service très bon. Ce service a été souvent inintelligent, peu actif, peu efficace. Mais en définitive, en face de beaucoup de tracasseries, je me suis toujours arrêté surtout aux intentions politiques qui étaient bonnes ".

La 3^e République poursuit cette politique. La spécialité connaît un développement spectaculaire. Entre 1874 et 1894, dix commissariats spéciaux sont créés dans le Puy-de-Dôme alors que le Second Empire n'en avait installé qu'un, au Mont-Dore. En outre, les autorités n'hésitent pas à utiliser les commissaires municipaux comme agents politiques. Au sujet du commissariat d'Aigueperse, le sous-préfet de Riom exprime l'avis suivant¹ :

" Bien qu'un poste de commissaire n'y semble pas indispensable, il pourrait rendre des services en raison du parti réactionnaire qui y est assez fort mais il faudrait que le titulaire fût un agent très zélé".

Cette stratégie s'applique tout aussi bien pour les résidences mineures comme celle d'Aigueperse que pour les plus importantes, comme Rennes où, dit un historien², " le gouvernement se sert délibérément du commissaire central pour briser ou du moins affaiblir une municipalité hostile".

La confusion entre le maintien de l'ordre au niveau local et national est la règle entre 1852 et 1908. La création d'une police politique spécialisée ne règle pas ces dysfonctionnements. Le maillage de la police spéciale répond en effet aux besoins du moment. Les dix commissariats créés entre 1874 et 1894 sont des créations éphémères – une ou deux années – et réparties en deux vagues, 1874 et 1894, qui répondent, dans le premier cas, à la menace républicaine sous "l'Ordre Moral" et, dans le second, à la menace anarchiste. Une fois le danger écarté, ces postes deviennent sans utilité et sont progressivement supprimés. Cette gestion à court terme néglige le plus souvent les réalités locales. Le directeur des houillères de Brassac-les-Mines s'oppose ainsi à la suppression du commissariat spécial en 1898. Il s'élève en ces termes contre cette mesure incohérente³ :

"Les diverses mines et usines qui touchent à Barsac marchent très activement. Pour ne parler que des mines de la Combelle, nous avons là un personnel de 500 ouvriers contre 300 il y deux ans et 100 il y a six ans. Permettez-moi d'appeler votre bienveillante attention sur le manque de surveillance qui résulterait de la suppression de ce poste".

En fin de compte, il apparaît assez difficile de répondre d'une manière tranchée à la question posée au début de ce chapitre. Le commissaire est tout à la fois un agent de l'Etat et des communes. Cette confusion des missions dans un seul homme, résultat de son ambiguïté hiérarchique, est en réalité un équilibre instable qui peut selon les circonstances tendre vers une fonction strictement politique ou vers un rôle local. L'institution du commissaire de police se caractérise donc par une certaine flexibilité dans ses prérogatives, ce qui renforce

1. Ad.PdD., M01, lettre du sous-préfet au préfet, 3 Janvier 1888.

2. Jean-François Tanguy, "Autorité de l'Etat et libertés locales" in Société d'histoire de la Révolution de 1848 et des révolutions du 19^e siècle, A. Faure dir., *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au 19^e*, Paris, Créaphis, 1987, p. 178.

3. Ad.PdD., M01, lettre du directeur des Houillères au préfet, 15 novembre 1898.

l'absence d'un domaine d'exercice spécifique. En d'autres termes, la tâche du commissaire se situe entre "local et national"¹, ne cessant d'osciller entre ces deux pôles.

A la charnière de ces deux exigences, tournée vers le maintien de l'ordre tant à l'échelle de la commune que du pays, se trouve la fonction judiciaire.

Une action répressive ou préventive ?

La création des Brigades mobiles régionales en 1908 pallie les carences de la police municipale en matière de répression judiciaire. Ce constat d'échec est-il justifié ?

L'étude consacrée au Puy-de-Dôme va dans ce sens. Grâce au *Compte général* de l'administration de la justice criminelle, on peut évaluer la part de chaque officier de police judiciaire dans la transmission des plaintes aux magistrats. En 1885, les commissaires ne représentent que 22% du total alors que la gendarmerie en assure près de 63%. Le reliquat est réparti entre les maires et les gardes champêtres. La police occupe donc une position marginale dans la surveillance judiciaire du département.

Le faible nombre des résidences permet d'expliquer dans un premier temps une telle faiblesse : en 1885, le département ne compte que 9 commissariats. Le ressort strictement municipal des commissariats gêne considérablement les enquêtes. En outre, le poids des prérogatives municipales ou de la surveillance politique accapare les policiers municipaux ou spéciaux au détriment de la recherche des criminels. On a déjà évoqué les conséquences des rivalités entre gendarmes et commissaires sur les enquêtes. Enfin, la faible formation des commissaires et de leurs subordonnés est un obstacle à l'amélioration de la police judiciaire.

Bien que cette dernière soit une activité en général marginale, certains fonctionnaires s'y consacrent totalement. Elle leur permet de se faire remarquer de leurs supérieurs et de briser la routine du travail administratif. La charge de représentant du ministère public auprès du tribunal de simple police donne lieu également à une indemnité qui peut être une motivation supplémentaire. En dehors de ces exceptions, l'attitude des commissaires envers leurs fonctions répressives se traduit par de l'indifférence, voire par de la mauvaise volonté.

Occupant une place secondaire dans la répression des délits, le commissaire semble jouer en revanche un rôle prépondérant dans la normalisation des comportements. Il appartient tout d'abord à l'administration ; sous l'impulsion du centralisme napoléonien, le développement de cette

1. Expression empruntée à Marie-Thérèse Vogel, *Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la 3e République*, Thèse de science politique, Grenoble, 1993, 3 vol., 786 p.

dernière implique un encadrement plus étroit des populations. Fonctionnaire, le commissaire est également un policier. Placé entre l'institution judiciaire et pénitentiaire, il n'a pour mission la sanction des délits mais leur prévention. Enfin, ce policier est un cadre urbain, et l'accroissement de la population urbaine au 19^e siècle est considéré à l'époque comme un facteur éminemment favorable au développement de la criminalité et de la prostitution.

À l'image de l'officier décrit par Lyautey, le commissaire est appelé à remplir un rôle social. Une lettre du sous-préfet de Thiers nous présente le portrait idéal de ce nouveau fonctionnaire qui doit être "très actif et très fin" pour pouvoir lier "des relations avec les ouvriers et les petits fabricants de façon à avoir une action sérieuse sur eux". En effet selon le sous-préfet, "la classe ouvrière et la petite fabrique ne sont pas généralement animées de mauvaises dispositions mais abandonnées à elles-mêmes, sans conseil et sans direction, elles se laissent conduire par des hommes dangereux"¹. La mission du commissaire est identique dans les petits bourgs ruraux : "Signaler les abus, en provoquer la réforme, proposer les améliorations dans l'intérêt des administrés"². Certains policiers poursuivent cette mission en dehors de leur service. Ainsi en 1885, le commissaire spécial de la Bourboule adhère au Cercle de l'enseignement de la commune dont le but est de "concourir à l'éducation et à l'instruction des citoyens"³.

C'est donc par "l'usage d'un pouvoir paternel et tutélaire"⁴ que doit se manifester l'action du commissaire. Il occupe donc la place d'un arbitre, recours coutumier dans les conflits qui traversent la communauté ou l'opposent à l'administration. Pour les autorités, la police doit devenir un organe de conciliation, proche des citoyens et facilement accessible. Le commissaire exerce donc une véritable magistrature qui fait de lui "un des agents les plus actifs de la paix sociale"⁵. Cette action reste toutefois informelle puisqu'elle provient plus de sa position que de la législation et elle ne vise qu'à désamorcer les querelles avant qu'elles n'aboutissent devant la justice.

Ce tutorat du commissaire correspond à plusieurs objectifs. En milieu rural, il contrecarre l'influence des notables traditionnels pour imposer l'autorité directe de l'administration. Ainsi, "le commissaire qui comprend la dignité de ses fonctions, qui agit sans haine mais sans crainte [...] sait faire aimer l'Administration"⁶. Le commissaire, comme incarnation du pouvoir central, est donc l'un des vecteurs privilégiés de l'intégration des populations rurales dans

1. Ad.PdD., M0110 (2), lettre du sous-préfet de Thiers au préfet, 28 juillet 1862.

2. Ad.PdD., M0110 (1), notice individuelle du commissaire de Sauxillanges, Morin, année 1855.

3. Ad.PdD., M0906, dossier sur le cercle de l'enseignement de la Bourboule.

4. Ad.PdD., M04502, circulaire ministérielle, 6 décembre 1853.

5. Albert Gaubert *Le commissaire de police, sa collaboration avec les pouvoirs publics, son rôle social*, Thèse de droit, Nancy, 1923, p. 112-113.

6. Ad.PdD, M099, lettre du commissaire de Saint-Germain Lembron, Gallice au préfet, s.d.

la communauté nationale. A sa manière, le policier participe à cette "fin des terroirs"¹ qui bouleverse les campagnes françaises au 19^e siècle.

Toutefois, ce tutorat moral et paternel met en évidence l'un des dysfonctionnements profonds de cette institution : la faiblesse des forces de police placées directement sous l'autorité du commissaire. A côté des gardes champêtres qui relèvent en priorité du maire, les agents de police en milieu rural sont quasi inexistants comme le démontre le tableau ci-dessous, qui donne le nombre d'agents en 1853 (gardes champêtres exclus) :

Commissariats	Nb. agents
Aigueperse	0
Ambert	1
Billom	1
Cunlhat	?
Issoire	1
Maringues	1
Mont-Dore	0
Riom	4
Rochefort	0
Thiers	2
Saint-Germain Lembron	1
Sauxillange	0

Comme on le voit, le commissaire apparaît comme un agent isolé qui n'a d'autre solution pour imposer son autorité que la conciliation. Il doit bien plus faire accepter son pouvoir que l'imposer. Par conséquent, la mission morale du commissaire semble plus le palliatif de l'insuffisance des effectifs en milieu rural que le résultat d'une réforme en profondeur des tâches policières.

En dernier lieu, cette volonté de présenter la police comme un instrument au-dessus des partis apparaît contradictoire avec la politisation croissante de ses prérogatives, mise en lumière entre 1852 et 1908. Néanmoins, cette promotion du pouvoir paternel peut servir de leurre, visant à détourner les populations du rôle réel de cette administration. Mais il faut nuancer la contradiction apparente entre tutorat local et surveillance politique. Les autorités centrales conçoivent au contraire ces deux activités comme les deux volets d'une même stratégie² :

1. Titre de l'ouvrage de Eugène Weber, *La fin des terroirs : la modernisation des campagnes rurales en France de 1870 à 1914*, Paris, Fayard, 1985, 859 p.

2. Circulaire du ministre au préfet, datée du 8 janvier 1852, citée in Pierre de La Gorce, *Histoire du Second Empire*, t. 1, Paris, Plon, 1895, p. 53-54.

" La meilleure des politiques, c'est celle de la bienveillance pour les personnes, de la facilité pour les intérêts [...] Et quand vous viendrez ensuite, au nom du gouvernement loyal et paternel, recommander un candidat au choix des électeurs, ils écouteront votre choix et surtout votre conseil".

Cette étude du rôle social du commissaire démontre bien les limites et les ambiguïtés de la stratégie de l'administration policière. Elle en éclaire également les contradictions car cette mission de prophylaxie morale va à l'encontre de la bureaucratisation croissante de ce fonctionnaire. Alors que le commissaire de 1852 n'hésite pas à payer de sa personne dans la constatation des délits, son homologue du début du 20^e siècle ne fait que de rares interventions en public.

Un homme de terrain ou de cabinet ?

Faire du commissaire un agent de prévention suppose en premier lieu qu'il soit présent sur le terrain. En 1853, le seuil d'encadrement policier du Puy-de-Dôme est d'un commissaire pour 35.000 habitants. Pour la ville de Clermont-Ferrand, le ratio est d'un commissaire pour 9600 habitants. En cumulant l'ensemble des résidences créées sous la 3^e République, la proportion départementale atteint un commissaire pour 30.000 habitants. Le maillage des commissariats est donc très lâche, surtout par comparaison avec gendarmerie qui assure la présence d'une brigade par canton.

La faiblesse de l'encadrement est compensée par une mobilité géographique accrue. A la tête de son canton, le policier doit se transporter au moins une fois tous les trois mois dans chaque commune de sa juridiction pour y procéder aux actes de son ministère. De plus, lors d'une réunion mensuelle, le commissaire cantonal confère avec les gardes champêtres de toutes les communes. Incarnation du pouvoir central, le policier doit rendre familière et présente l'autorité. Se dessine ainsi un second portrait du commissaire idéal qui comprend les qualités suivantes¹ :

" L'activité physique, la surveillance incessante des rues et des marchés, des tournées fréquentes au-dehors, l'impulsion à donner à tous les détails de la police municipale, des rapports suivis avec les administrations locales dans la banlieue, un contrôle efficace exercé personnellement sur les gardes champêtres et les agents de la police urbaine".

La 3^e République met un terme à cette politique de normalisation des mœurs par le truchement de la police. Les juridictions des commissariats redeviennent municipales. La principale évolution reste la part croissante du travail administratif. Agent de renseignement, le commissaire doit rédiger un nombre important de rapports traitant de la situation politique, économique et démographique de sa commune. Le commissaire devient la cheville ouvrière de la rationalisation des tâches policières entamée sous le régime républicain : il doit veiller à la rédaction d'un registre d'ordre des pièces administratives de son

1. Ad.PdD., M0112, circulaire du préfet aux sous-préfets, 24 janvier 1865.

bureau et d'une main courante qui répertorie ses actions quotidiennes ; il doit constituer un fichier de tous les individus appréhendés. Désormais plus attentif à l'exploitation des informations qu'à leur acquisition, le commissaire idéal ne se distingue plus par ses qualités physiques, mais par ses aptitudes de gestionnaire et d'administrateur. En d'autres termes, il enregistre plus qu'il ne recherche.

Toutefois, l'écart entre le souhait des autorités et la réalité est important. En 1892, une inspection du contrôleur général souligne l'incurie administrative des commissariats clermontois¹ :

" Il est difficile de se rendre compte du nombre d'affaires traitées par les commissariats de Clermont où l'on ne rencontre pas tous les registres prescrits par les instructions du commissariat central [...] Le registre de correspondance ne mentionne que 2647 affaires en 1891 [...] Cet enregistrement est d'ailleurs fait sans intelligence [...] et les fiches de police, si elles existent, ne sont pas à jour".

Cette situation résulte en premier lieu de l'incompétence des policiers. La faiblesse de l'instruction du commissaire du premier arrondissement, en poste à cette date, est telle que le commissaire central lui affecte un agent pour rédiger ses procès-verbaux... Cette négligence peut être également le signe d'un désintérêt pour des tâches peu attractives. Pour le contrôleur général, la réforme principale consiste à tirer les commissaires de " leur indifférence et de leur somnolence". Cette attitude trahit une réaction à l'égard des contradictions de leurs charges. A la fois agents de l'Etat et des communes, chargés d'assurer la prévention et la répression, tout en étant des hommes de terrain et de cabinet, ces policiers sont-ils efficacement formés et adaptés à leurs missions ?

Une professionnalisation inachevée

Un agent de désordre ?

L'image que nous en laisse Yves Guyot² est peu flatteuse : " Champignon vénéneux poussé sur notre fumier politique ", le commissaire n'est " qu'un rebut de l'armée, incapable d'être homme, propre à rien". Ce portrait au vitriol est-il véridique ?

1. Ad.PdD., M01, Rapport du contrôleur général des services extérieurs au Ministère, 12 décembre 1892.

2. Yves Guyot, *La police étude de physiologie sociale*, Paris, Charpentier, 1884, p. 140-142.

Les comportements déviants sont minoritaires dans le Puy-de-Dôme. Seuls 8% des policiers sont convaincus d'alcoolisme. Neuf commissaires sur les 261 qui se succèdent dans ce département sont compromis avec le milieu des maisons closes. Enfin, pour trois fonctionnaires, la gravité des infractions aboutit à une condamnation judiciaire. Bien qu'ils soient relativement peu nombreux, ces policiers indignes ternissent la réputation de la police aux yeux des populations.

Mais la tare la plus répandue demeure sans conteste l'incompétence. On a déjà signalé plus haut l'incurie des services administratifs de la police de Clermont-Ferrand. Cependant l'incompétence se traduit également par l'excès de zèle de certains. Les autorités insistent pour que la police protège les citoyens sans les vexer. Dans certains cas, en effet, l'action du commissaire est des plus néfastes¹ :

" Le canton de Cunlhat était paisible avant l'arrivée du sieur Corrèze. Aujourd'hui, la population est irritée à tout propos par les tracasseries du commissaire de police qui juge que sa journée est mal remplie s'il n'a pas dressé au moins un procès verbal ".

La cause de cette situation résulte tout d'abord des conditions matérielles de vie et d'action du commissaire. La faiblesse des revenus est un facteur peu motivant. Répartis en cinq classes, les traitements de la police municipale s'échelonnent de 1440 francs par an à 4800 francs. Les commissaires débutants éprouvent des difficultés pour subvenir aux charges de logement et à l'entretien de leur famille. Les commissaires sont soumis à de nombreuses mutations qui grèvent lourdement leurs budgets.

De plus, la formation insuffisante des commissaires rend difficile un exercice efficace de la police. Jusqu'en 1879, le préfet a la haute main sur le choix des nouvelles recrues. Plus qu'aux aptitudes professionnelles, ce dernier est particulièrement sensible à la moralité du postulant ainsi qu'à son état de santé et à ses opinions politiques. Viennent ensuite seulement des facteurs comme le niveau d'instruction. Sous le Second Empire, il faut d'abord être en accord avec le gouvernement pour exercer la tâche de commissaire. La formation est inexistante, ce qui met à jour les limites du recrutement en vigueur jusqu'en 1878. Le profil souhaité est avant tout calqué sur celui du militaire : 55% des fonctionnaires nommés entre 1852 et 1878 sont issus des rangs de l'armée ; 9% sont d'anciens gendarmes. A l'image du commissaire de Cunlhat qui a été capitaine, ces policiers privilégient une police marquée au sceau de la fermeté.

Il arrive aussi que des fonctionnaires inefficaces soient maintenus dans leur poste. Ainsi, le commissaire Monnet est révoqué de son poste à Clermont en 1854 en raison de négligences dans le service. Il est toutefois réintégré la même année eu égard à sa nombreuse famille. En 1856, il est reconnu coupable de corruption dans sa nouvelle résidence de Cunlhat : le préfet se borne à lui

1. Ad.PdD., M0109 (2), lettre du sous-préfet d'Ambert au préfet, 5 janvier 1854.

infliger un blâme. Le commissaire est finalement muté hors du département en 1856. Dans cet exemple, la situation familiale prend le pas sur l'efficacité du service. De plus, la révocation définitive reste une mesure exceptionnelle et on lui préfère la mutation dans un autre département.

La pratique policière dépend également de la vision qu'en possèdent les futurs titulaires. Aux yeux des postulants, en général, le commissaire n'est pas un spécialiste du maintien de l'ordre. Etre policier représente avant tout l'occasion d'obtenir un poste dans l'administration et si possible dans la localité dont on est originaire. Les candidats sont séduits par les possibilités de promotion sociale que représente une carrière dans la police.

Les autorités, conscientes de ce décalage, tentent de réformer profondément le métier de commissaire.

La mise en place d'un corps de fonctionnaires

Le Second Empire jette les bases de la professionnalisation de la police. Les autorités structurent le métier. Le décret du 27 février 1855 institue cinq classes de commissariats de police municipale, calquées sur le nombre d'habitants et sur l'importance administrative de la ville. Ainsi, la troisième classe correspond aux villes comprises entre 7000 et 20.000 habitants ou bien aux villes chefs-lieux de département. Cette organisation rend possible une carrière dans la police. D'où la naissance d'organes de surveillance interne. Successivement sont institués des inspecteurs spéciaux en 1852, remplacés en 1854 par les commissaires départementaux. Mais les autorités suppriment cette dernière catégorie et attribuent au préfet la surveillance des commissaires.

Le régime impérial inaugure également une politique d'émulation fondée sur la remise de décorations. Pierre d'angle de cette politique, le *Journal des commissaires de police* est créé le 27 décembre 1855. L'objectif de cette publication, dont l'abonnement est obligatoire, est triple : améliorer la formation professionnelle des policiers en publiant circulaires et textes législatifs, susciter l'émulation et forger un esprit de corps en jouant le rôle de tribune libre. Rédigé par un chef de bureau du ministère de l'Intérieur assisté d'un avocat et de fonctionnaires de la police parisienne, cette revue représente un intermédiaire entre l'administration et ses fonctionnaires.

La 3^e République reprend cette politique. L'encadrement administratif s'étoffe. En 1885 sont institués les contrôleurs généraux des services extérieurs de la Sûreté générale. Ils veillent à ce que les fonctionnaires de police respectent les règlements édictés. Pour cela, ils effectuent des enquêtes et des tournées dans toute la France, comme celle de Clermont-Ferrand mentionnée plus haut. En 1886 apparaît pour la première fois au sein de la Sûreté générale un bureau du

personnel spécialement chargé de la gestion administrative et financière des commissaires spéciaux et municipaux.

La situation financière s'améliore également. La cinquième classe est supprimée en 1883 et en 1895 les commissaires municipaux obtiennent un droit à la retraite, privilège dont bénéficient depuis leur création les commissaires spéciaux.

La mise en place d'un examen de recrutement en 1879 reste la principale mesure de cette politique de modernisation et de rationalisation. Cette création correspond à une compréhension plus globale des dysfonctionnements de la police. Les mesures prises sous le régime impérial n'agissaient qu'en aval du problème. En effet pendant cette période, l'accent mis sur un recrutement d'anciens militaires et d'hommes politiquement sûrs n'était en aucune façon un gage d'efficacité. L'effort de formation ne pouvait s'exercer qu'après la nomination de ces fonctionnaires. Les autorités républicaines, quant à elles, décident d'agir en amont, en sélectionnant de manière plus rationnelle les commissaires. L'examen comprend une épreuve écrite consistant en la rédaction d'un procès-verbal ou d'un rapport sur une affaire de service. En 1892, un thème de langue étrangère est ajouté. Les épreuves orales sont au nombre de sept : arithmétique, histoire, géographie, notions de droit pénal, notions d'instruction criminelle, législation des chemins de fer, langues étrangères et notions sur les attributions des fonctionnaires. Cette dernière épreuve est remplacée en 1896 par des questions sur la législation municipale de 1884. Chaque épreuve est pondérée par un coefficient qui varie suivant les années.

De 1879 à 1889, cet examen se déroule à l'échelle départementale. Une commission présidée par le préfet choisit les sujets, conduit les différentes épreuves et décide des admissions finales. En 1889, la procédure se centralise. Les sujets deviennent nationaux et sont fixés par le directeur de la Sûreté. Enfin, en 1892, l'examen devient un concours.

En résumé, de 1852 à 1908, on peut mettre en évidence deux lignes directrices dans la politique de modernisation de la police. L'accent est mis sur l'amélioration du recrutement et sur un contrôle administratif accru. Le passage d'un examen à un concours illustre à la fois la volonté de rehausser le niveau des recrutés et la reprise en main de ce personnel par les autorités centrales.

Ces différentes mesures sont-elles toutefois suffisantes pour forger un outil efficace ?

Une modernisation limitée et différenciée

Le dépouillement des notices individuelles des commissaires de police en poste dans le département permet de mesurer les conséquences de la mise en place de l'examen. Les commissaires recrutés avant et après 1879 se distinguent

tout d'abord par leur âge. La moyenne des commissaires recrutés avant l'examen obtient un premier poste à 39 ans. Leurs successeurs n'ont plus que 32 ans en moyenne. Plus jeunes, les lauréats de l'examen sont également mieux insérés dans le milieu de la police : 32% d'entre eux ont exercé des fonctions de policiers contre 19% chez leurs aînés. Toutefois, ces anciens policiers ne sont pas des hommes de terrain mais essentiellement des secrétaires de police rompus au travail administratif. Cette bureaucratisation se renforce encore par le poids accru des anciens fonctionnaires qui passe de 23% à 29% du total. La mise en place d'un examen favorise également une amélioration du niveau scolaire. Les bacheliers, bien que minoritaires, apparaissent plus fréquemment.

On peut compléter ces données par la reconstitution des carrières des commissaires grâce au dépouillement du *Journal des commissaires de police*. Il apparaît ainsi que 47% des commissaires recrutés par examen accèdent à un poste de première classe. La proportion s'abaisse à 27% pour leurs aînés¹.

Les modalités de recrutement ne sont pas les seuls facteurs qui jouent dans la professionnalisation du corps. La suppression des commissariats cantonaux entraîne une mobilité géographique accrue. Les commissaires nommés après le 10 septembre 1870 occupent en moyenne sept résidences dans six départements alors que leurs prédécesseurs ne connaissent que quatre résidences dans quatre départements.

Cette amélioration de la sélection est particulièrement marquée dans certaines résidences. Le poste de Riom passe ainsi d'un ancien marchand de dentelle du Puy-en-Velay, dont l'action était jugée totalement insuffisante en 1852 par les autorités, à un fonctionnaire plus capable à la fin de la période. Le commissaire Gonnard en poste de 1905 à 1911 est un ancien employé de recette financière qui devient par la suite secrétaire du commissaire central de Clermont-Ferrand.

La modération des épurations qui frappent les commissaires lors des changements de régime indique également une professionnalisation accrue. Sur les 63 commissaires qui occupent un poste dans le département du Puy-de-Dôme en 1878, 31 ont été nommés avant le 4 septembre 1870. Le maintien de commissaires "bonapartistes" correspond à la réticence qu'éprouve l'administration à se priver de fonctionnaires expérimentés. Les commissaires deviennent ainsi des spécialistes dont la compétence repose sur une longue pratique du métier. Une telle attitude permet donc de nuancer une lecture strictement politique du rôle de ce policier.

Cette professionnalisation connaît toutefois certaines limites. Elle bénéficie essentiellement à la police spéciale qui devient le corps d'élite de la police. Parmi les commissaires spéciaux recrutés après 1879, 24% sont d'anciens

1. Précisons toutefois qu'entre 1862 et 1868 la revue ne fait pas état des mutations.

enseignants. La spécialité concentre également les rares diplômés de droit. Ce transfert de compétence est rendu possible par les lacunes même de l'examen. Ce dernier débouche sur une carrière dans la police municipale ou bien dans la police spéciale. Pour les plus compétents, le choix se fait sans hésiter en raison des traitements beaucoup plus élevés dans la spécialité : cette dernière offre en effet des rémunérations qui s'échelonnent de 2400 francs par an à 15.000 francs.

Limitée à la spécialité, la modernisation de la fonction des commissaires ne concerne finalement que la moitié des effectifs. Le reste des postes vacants est pourvu grâce au système des emplois réservés qui reviennent de droit aux sous-officiers de carrière comptant dix ans de service. La sélection des nouvelles recrues relève donc de deux administrations différentes, ce qui ne facilite pas une politique de professionnalisation cohérente.

On peut à cet égard douter des motivations exactes qui ont présidé à l'instauration d'un examen de recrutement. Les épreuves ne semblent pas sélectives et tendent simplement à vérifier que le candidat possède les rudiments indispensables en matière de calcul et d'écriture. La législation ne prévoit pas la mise en place d'un stage ou d'une période de transition avant la titularisation¹. Les aptitudes professionnelles apparaissent même secondaires² :

" Tous les postulants devront satisfaire à ces épreuves mais il est d'autres conditions qu'ils devront remplir ; elles sont relatives à leur personne même. L'âge, la moralité, les antécédents politiques, la constitution physique sont en effet autant d'éléments dont il conviendra de tenir compte. Ainsi, l'arrêté décide-t-il que le candidat devra être agréé par le ministère de l'Intérieur".

En définitive, on retrouve ici les mêmes préoccupations que sous le régime impérial...

Partant de toutes ces remarques, on peut émettre l'hypothèse que l'examen puis le concours n'opèrent qu'une sélection par le bas. Ils ne sont qu'un instrument de régulation visant à canaliser les demandes d'entrées dans l'administration policière sans procéder à une véritable sélection professionnelle.

Entre 1852 et 1908, le commissaire de police apparaît comme le moteur de la modernisation et de la rationalisation de la police. La spécialisation des tâches est acquise en 1908 avec l'existence d'instances distinctes chargées de la surveillance politique, de la police municipale et judiciaire. Cette spécialisation s'accompagne d'une amélioration du recrutement avec la création d'un concours national. Le métier de commissaire se structure et offre la possibilité d'une carrière au long cours. Progressivement, ces policiers acquièrent les avantages afférents au statut de fonctionnaire. La police devient une administration

1. Les écoles de Lyon et de Bordeaux, créées en 1895 pour assurer la formation des futurs commissaires, n'ont fonctionné qu'un an.

2. *Journal officiel*, 18 mai 1879, rapport du directeur de la Sûreté générale,.

hiérarchisée, cohérente et disposant de ses propres organes de gestion et de contrôle du personnel.

Cet effort d'organisation ne résout pas toutefois les dysfonctionnements chroniques de cette institution. La professionnalisation est fortement limitée par l'importance du recrutement militaire. De plus, les commissaires ne constituent pas un corps unique de fonctionnaires. La police parisienne est un monde à part disposant de sa propre hiérarchie, de modalités de recrutement spécifiques et d'une grille de salaires particulière. Considérée comme l'élite de la police, la police spéciale est rétribuée sur des fonds gouvernementaux à la différence des commissariats municipaux qui sont financés par le budget municipal. La contradiction entre le maintien de l'ordre au niveau local et national est résolue par la création de deux entités nettement séparées. La professionnalisation est enfin limitée par la forte politisation de cette fonction qui, sans être prépondérante, demeure constante du Second Empire à la 3e République.

Le commissaire de police ne devient donc pas un spécialiste du maintien de l'ordre qui aurait acquis une certaine spécificité en même temps que son indépendance. L'ambiguïté de son statut hiérarchique demeure constante. Il reste soumis à une triple tutelle et doit composer avec les autres organes policiers. Seuls les commissaires centraux et les commissaires spéciaux obtiennent une position privilégiée de conseillers écoutés mais tout pouvoir de décision leur échappe. La majorité des commissaires est reléguée au simple rôle d'exécutants.

Ce bilan mitigé résulte en premier lieu de la politique à court terme menée par les autorités centrales en matière de police. L'implantation des commissariats n'obéit pas à la volonté de quadriller le territoire d'une manière équilibrée, mais répond essentiellement à des motifs politiques et financiers qui varient suivant les priorités du gouvernement et des communes. L'administration doit également tenir compte du pouvoir municipal qui se renforce au cours de la période. Cette gestion à court terme est donc le résultat d'un dialogue parfois conflictuel entre le pouvoir central et le pouvoir local, donnant lieu à un règlement au cas par cas qui tourne le plus souvent à l'avantage de l'autorité municipale.

Cette modernisation contrariée est finalement le reflet d'un arbitrage parmi les priorités du gouvernement. Si le Second Empire apparaît comme "l'Etat gendarme" par excellence, la 3e République confère d'autres tâches essentielles à la puissance publique, comme l'instruction laïque, le développement des postes ou des chemins de fer. En dernier lieu, la réforme de cette institution ne vise pas à faire du commissaire un homme capable à la fois de prévenir et de réprimer les délits, de veiller au respect de l'ordre sur le plan local et national. L'ambition sous-jacente est plus modeste : la rationalisation est, en fait, une bureaucratisation croissante à la fois dans les missions et dans le

recrutement des commissaires. Leur rôle principal se limite à renseigner le gouvernement. Ils ne sont qu'un relais administratif entre les populations et les autorités centrales. Ces policiers sont essentiellement des producteurs de rapports sur des domaines variés et des chefs de service chargés d'administrer et de gérer les forces de l'ordre placées sous leur autorité.