

DE LA GENDARMERIE HOLLANDAISE À LA MARÉCHAUSSÉE ROYALE DES PAYS-BAS (1805-1815)

*par Cyrillic FIJNAUT
Professeur à l'Institut de droit pénal,
Université catholique de Louvain*

Jusqu'à ce jour, la maréchaussée royale a constitué une composante importante de la police néerlandaise. Ce phénomène est remarquable, car l'existence d'un corps de police militarisé ne cadre pas du tout avec les représentations que l'on s'en fait, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger : la conviction que la police néerlandaise est une police civile décentralisée domine. Il est alors intéressant de se demander comment sont compatibles la présence bien réelle d'une maréchaussée royale somme toute très puissante (ses 5500 membres en font le plus grand corps de police du pays) et son absence dans l'image de la police néerlandaise. On peut éclairer ce paradoxe en s'interrogeant sur la genèse de ce corps de police aux Pays-Bas.

Les initiatives de la République batave et du royaume de Hollande

La création d'un corps de gens d'armes bataves

Créée en 1795, la République batave fut reconnue par le traité de La Haye de 1795 comme État indépendant, mais l'alliance militaire conclue par cet État avec la France, la présence militaire française, les mises à contribution et les réquisitions en faisaient une sorte de république sœur de la France. Ce rapprochement eut des conséquences à la fois militaires, économiques et politiques. Ainsi, le régime politique de cette république connut, au cours de son existence (1795-1806), une évolution relativement parallèle à celle du régime politique français, et l'organisation administrative de la Hollande fut largement calquée sur celle de la France.

Malgré cette proximité, malgré l'utilité d'une police, et en dépit des purges et des coups d'État que devait affronter la République batave, l'appareil policier français ne fut pas importé, ne fût-ce que partiellement, durant les premières années. Le nouveau concept policier français (police administrative / police judiciaire, police municipale / police générale) se répandit toutefois dans la République, sans pour autant entraîner des changements durables dans l'organisation des forces de l'ordre. L'émergence de ces principes était clairement liée à l'introduction d'une organisation calquée sur le modèle français d'administration publique, mais il est certain que les problèmes de politique intérieure ont également joué un rôle important. L'un des auteurs de la constitution à la française de 1798, J. Greeven, fait suivre, dans cette constitution, le terme *police* de la note suivante :

« Il est très important d'assurer le calme de l'intérieur, tant dans le but de préserver les membres de la société contre toute attaque qu'en vue de les protéger d'intentions malhonnêtes. Il faut exercer une surveillance à l'égard de ceux dont les vues diffèrent des principes de base du bien-être général, et l'on doit veiller à ce qu'ils n'aient pas la moindre influence sur les moins instruits. Il est indispensable de surveiller, grâce à un système de correspondance précis, mais cependant licite, toutes les personnes qui sont nuisibles pour la société et, surtout, qui, par leur goût du pouvoir, menacent le système de liberté. À cette fin, il est nécessaire d'avoir des corps disposés à servir d'espions. Durant les périodes de troubles au cours desquelles des personnes animées par des intérêts personnels attisent l'agitation, la police doit être aidée. »

Ainsi, Greeven ne plaidait pas pour « un régime de terreur qui bafoue la loi, si rassurante pour la défense et la protection des personnes, de leur honneur et de leurs biens ».¹

Il ne fut question d'introduire l'appareil policier français dans la République batave qu'en 1801, lorsque celle-ci prit une forme plus autoritaire et se trouva dirigée par une sorte de directoire. La protection de « l'ensemble du corps contre des intentions malhonnêtes » fut confiée à un comité de sécurité générale, instance dont l'origine française n'était que trop claire. En ce qui concerne l'appareil policier communal, on sait qu'à Amsterdam, les missions policières furent confiées, en 1803, à un directeur de police et à quelques commissaires. Le bailli ne conserva que la justice.²

Cette même année, le pouvoir en place décida de constituer une compagnie de maréchaussée dans le département du Brabant. Cette idée avait été proposée, l'année précédente, par un de ses habitants, le capitaine à la retraite Van Wiedenkiller, qui s'inquiétait de l'insécurité croissante dans sa région. Son expérience et celle d'autres personnes l'avaient mené à la conclusion qu'« il est absolument indispensable que soit constitué un corps de cavalerie légère, attaché de manière permanente à ce département, qui,

1. F.H. van der Burg, *Preventieve politie en plaatselijke politie*, Arnhem, 1951, p. 23.

2. H.J. Versteeg, *Van schout tot hoofdcommissaris*, Amsterdam, 1925, p. 111-112.

comme cela se passe dans les pays voisins, ferait office de gens d'armes, de maréchaussée ou de *strikrouters* et devrait servir exclusivement au maintien de l'ordre, à la police et à la justice et, donc, à protéger les personnes, les biens et les propriétés des ressortissants, qui sont plus difficiles à [surveiller] que des ennemis étrangers ». La commission de Guerre, à laquelle le pouvoir en place avait transmis pour avis le projet de Van Wiedenkeller, estimait « que la sécurité et la sûreté des habitants dans ce département ne peuvent nullement être comparées à celles des autres départements, étant donné qu'aucun département n'est aussi exposé au brigandage que celui du Brabant, lequel brigandage, de l'avis de la commission, doit principalement être attribué au fait que ce département est entouré par différents territoires ». Elle remit donc un avis positif. Par arrêté de 1803, il fut stipulé, qu'« afin d'améliorer la sécurité des personnes et des biens face au brigandage, aux violences et autres méfaits », une compagnie de maréchaussée de 77 hommes, placée sous le commandement de Van Wiedenkeller, serait créée dans le département du Brabant. En fait, cette compagnie ne vit jamais le jour. Le grand pensionnaire R.J. Schimmelpenninck, qui, par ordre de Napoléon, avait succédé au pouvoir en place, en 1805, abrogea aussitôt l'arrêté³. Le même jour, fut créée une force du même type, à savoir un corps monté de gens d'armes de 80 hommes. Ce corps se vit spécialement chargé de lutter contre la contrebande. Après avoir été constitué avec beaucoup de difficultés, « le corps de gens d'armes bataves », composé de détachements, fut stationné sur la frontière sud-est de la République française.⁴

La création d'une gendarmerie hollandaise

Afin de pouvoir renforcer le boycott économique et l'action militaire contre l'Angleterre, la République batave fut transformée en royaume de Hollande par Napoléon, en juin 1806. Celui-ci confia la nouvelle couronne à son frère, Louis. La nouvelle législation créa un personnage qui avait également existé en France, auparavant : un ministre de la Justice et de la Police. Selon Louis Bonaparte, pourtant, « les Hollandais sont fort prévenus contre un ministre de Police, et jamais ne l'approuveront, parce qu'ils ne connaissent d'autre police que celle de la justice et d'autre pouvoir judiciaire que les juges naturels »⁵. La personne qui occupa le plus longtemps ce poste, de décembre 1807 à avril 1809, est Cornelius Felix van Maanen, déjà procureur général auprès du tribunal de Gravenhage depuis 1798. On peut supposer qu'en tant que ministre de la Police, van Maanen ne fut pas un personnage très important. Il ne disposait même pas de son propre réseau de fonctionnaires de police, au contraire de Fouché. Selon un contemporain français, ne

3. W. van den Hoek, *De geschiedenis van het wapen der koninklijke maréchaussée*, den Haag, 1963, p. 30-31.

4. *Ibid.*, p. 32-34.

5. F.H. van der Burg, *op. cit.*, p. 24.

faisaient partie de son ministère que « quelques agents de police, dont les fonctions avaient quelque ressemblance avec celles des commissaires de police, [qui] étaient employés là où l'on jugeait un peu plus de surveillance nécessaire ». On peut se demander si cette description est tout à fait exacte, car, ailleurs, il est également question d'un directeur général de police à Breda, un certain Roland de Bussi.⁶ Le calque de l'appareil policier français dans le royaume de Hollande ne demeura toutefois pas limité à la nomination d'un ministre de la Justice et de la Police. En 1806, le code rural français entra également en vigueur : de nouveaux gardes champêtres durent donc être nommés, mais on n'en connaît pas le nombre.⁷ Événement tout aussi important, en 1807, un corps de gendarmerie fut constitué, entièrement organisé selon le modèle français.

A peine Louis était-il arrivé en Hollande qu'il faisait savoir au ministre de la Guerre que le corps de gens d'armes existant devait être transféré dans l'armée, qu'une compagnie devait immédiatement y être ajoutée et qu'un projet devait être préparé en vue de l'organisation d'un corps de gendarmerie pour tout le pays. Les deux premiers ordres furent exécutés assez rapidement, tandis que le troisième engendra des difficultés. Le roi ne trouva pas suffisamment « français » le projet élaboré, en septembre 1806, par le ministre de la Guerre. Afin de lui montrer ce qu'il attendait, il lui envoya la législation concernant la gendarmerie française... De plus, il invita, en octobre 1806, un officier de la gendarmerie française, Bigarne, à organiser le nouveau corps.

Bigarne prit aussitôt le commandement des deux compagnies déjà existantes. Il édicta un arrêt dans lequel était stipulé que la gendarmerie hollandaise « [serait] formée sur le même pied que la gendarmerie française ».⁸ Les officiers furent nommés en février 1807, et, en juin de la même année, bon nombre d'hommes avaient déjà été enrôlés. Ils étaient envoyés à Utrecht pour y être formés. Le règlement définitif pour la gendarmerie, qui fut publié en juillet 1807, est une version abrégée de la loi du 28 germinal an VI. Il précise que le corps comportera 3 divisions, 10 compagnies et 180 brigades. Les effectifs organiques furent fixés à 1080 hommes. Les premières brigades furent mises en poste en octobre 1807. Ce même mois, le roi décida toutefois lui-même, dans le cadre de la réduction des efforts militaires, que, comme les autres unités de l'armée, la gendarmerie devait être mise sur le « pied de paix ». En conséquence, les effectifs du corps furent réduits de moitié par un arrêt du 3 novembre 1807. Désormais, le corps ne se composerait que d'un état-major, de cinq compagnies et de 90 brigades. L'ensemble des effectifs fut ramené à 505 hommes.

6. N. Groeneweg et A. Hallema, *Van nachtwacht tot computermacht*, Zaltbommel, 1976, p. 110.

7. *Ibid.*, p. 107, 127.

8. W. van den Hoek, *op. cit.*, p. 39.

Cette réduction du corps ne portait pas directement atteinte à l'objectif poursuivi lors de sa création : répartir la gendarmerie sur tout le territoire. Mais les mesures prises, en 1808, en vue de son organisation donnent l'impression que le corps de gendarmerie n'avait été renforcé, en 1806, qu'afin de soutenir la politique militaire de Napoléon face à l'Angleterre. En 1808, la première compagnie fut stationnée à Amsterdam, et les quatre autres furent réparties sur la côte hollandaise pour assurer « le service que la cavalerie a assuré le long des côtes, afin de lutter contre la correspondance avec l'ennemi général ». Dans un ordre du commandant du corps – qui était toujours Bigarne –, cette mission est précisée comme suit : « La gendarmerie prête main-forte à la police et au service de douane, le long de la côte, tandis qu'elle est également postée là afin de jouer un rôle militaire en cas d'attaque ennemie ».⁹

Un changement intervint dans le courant de 1809. À la lecture de la correspondance entre le commandant du corps et le ministre de la Guerre, on comprend que la question fut posée de savoir si la gendarmerie devait rester en poste sur la côte, s'il ne valait pas mieux la répartir, à nouveau, en brigades dans tout le pays ou encore la transformer en un régiment de cavalerie. Le roi opta pour une suppression du corps. Une partie de ses effectifs pouvait être incorporée à la cavalerie, une autre partie devait être utilisée pour la formation d'une police militaire à Amsterdam.¹⁰ Les motifs de cette décision restent obscurs. Van den Hoek estime qu'à l'époque, la gendarmerie n'était pas assez forte pour « occuper régulièrement tout le pays, tandis qu'il n'était pas possible de songer à en augmenter les effectifs ». Radet, qui avait été chargé, après l'annexion du royaume de Hollande, de constituer la gendarmerie impériale dans cette région, écrira toutefois, en 1812, que c'était « pour ne pas empêcher la contrebande »¹¹. Peut-être avait-il raison, car Louis Bonaparte accordait de moins en moins de soutien à la politique étrangère de son frère et résistait même au blocus continental. Comment eût-il pu mieux s'opposer qu'en supprimant la force de police dont la tâche était de lutter contre la contrebande entre l'Angleterre et les Pays-Bas ? Les conflits entre les deux frères s'envenimèrent à tel point qu'au cours de l'année 1810, le royaume de Hollande fut annexé à la France. Cette annexion eut beaucoup de conséquences importantes au niveau de l'organisation de la police et dans bien d'autres domaines.

9. *Ibid.*, p. 44-45.

10. *Ibid.*, p. 49.

11. M.G. van Houten, *Uittreksel uit de « Mémoires du général Radet »*, 1932, p. 75.

L'annexion de la Hollande à la France : la gendarmerie française sur le sol hollandais

En vertu du décret de 1810, qui régissait la nouvelle organisation administrative, le nouveau territoire relevait directement du ministère de la Police générale à Paris. Ce texte stipulait qu'un directeur général de police ferait partie de l'administration générale des départements hollandais et que sa fonction serait la même que celle du directeur de la police dans les départements italiens (art. 1 et 16). Quatre commissaires généraux de police furent placés sous ses ordres ; la législation relative à ces fonctionnaires fut également appliquée (art. 208-214). Dans les grandes villes, ce n'est qu'après 1810 que les commissaires de police furent nommés sur la base de ce décret, qui mettait en vigueur la loi de 1800. En 1811, des commissaires de police furent désignés à Rotterdam (cinq), Dordrecht (deux), Groningen (deux), Arnhem (un), Nimègue (un), et le nombre de commissaires de police à Amsterdam fut porté à douze. Des agents de police furent également nommés dans ces villes. En outre, une garde soldée fut constituée à Amsterdam et à Rotterdam. La situation changea, suite au décret de 1811 relatif à l'organisation de la police dans le royaume. Le directeur général de la police fut maintenu, tandis qu'il était prévu que seules Rotterdam et Munster auraient des commissaires généraux. Des commissaires de police spéciaux furent nommés à Texel et Emden, ainsi qu'à Groningen et Zwolle. Ce règlement ne fut toutefois pas appliqué tel qu'il était prévu à l'origine. Il ressort, en effet, d'une lettre signée par Radet en novembre 1812, qu'il y eut, en définitive, deux commissaires généraux de police (Rotterdam et Emden) et neuf commissaires de police spéciaux.¹²

Conformément au décret de 1810, la gendarmerie impériale fut également introduite. Les articles 183 à 191 stipulaient qu'une compagnie de gendarmerie impériale serait constituée dans chacun des sept départements. Ces compagnies appartiendraient, en partie, à la 32^e légion et, en partie, à la 33^e, qui venait d'être créée. Ensemble, elles comprendraient 86 brigades montées et 55 brigades à pied. Le français Lauer, inspecteur général de la gendarmerie depuis 1807, fut chargé de constituer ces compagnies de gendarmerie impériale. Au départ, 99 gendarmes français furent mis à sa disposition. Il dut encore en recruter lui-même 800, car l'ensemble des effectifs de la gendarmerie impériale dans les départements hollandais avait été fixé à 921 hommes. Le recrutement posa des problèmes, d'autant plus qu'il était prévu que les effectifs devaient être composés pour moitié de Hollandais. En février 1811, 321 Français et 204 Hollandais furent engagés ; en mars 1811, vint le tour de 542 Français et 198 Hollandais, dont huit furent déjà renvoyés, en mai, pour ivresse et vol. En juin, Lauer avait si bien œuvré que les brigades étaient prêtes à être déployées dans tout le pays. Toutefois, lors de sa

12. J.W. Haarman, *Geschiedenis en inrichting der politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1933, p. 19-20 ; H.J. Versteeg, *op. cit.*, p. 113-114, 147-150.

visite dans les départements hollandais, au cours de l'automne 1811, Napoléon désapprouva le travail de Lauer et fit venir Radet des départements hanséatiques pour refaire le travail. Ce dernier congédia, séance tenante, une grande partie des effectifs et les remplaça par des militaires et gendarmes des départements belges. Il revit également la répartition des brigades. En juillet 1812, sa mission était terminée.

Entre temps, d'autres problèmes se posèrent, tout aussi importants que celui du recrutement. Suite au départ de l'armée pour la campagne de Russie, l'administration dut se maintenir seule au milieu d'une population de plus en plus hostile à l'occupant français, tandis qu'on craignait un débarquement anglais sur la côte hollandaise – lequel se révéla n'être qu'une manœuvre de diversion. En conséquence, les brigades de la gendarmerie impériale durent, de plus en plus, être réunies pour former des colonnes mobiles chargées de surveiller la côte, rassembler les jeunes tirés au sort et lutter contre les troubles, tandis que la collecte d'informations politiques devint l'une de leurs principales missions. Il s'ensuivit de grandes difficultés entre les autorités locales – surtout les bourgmestres et les juges de paix – et le personnel de la gendarmerie impériale.

Pour remédier à cette situation, Radet rédigea, dès février 1812, une circulaire dans laquelle il expliquait, de manière détaillée et formelle, l'objectif et le fonctionnement de la gendarmerie impériale. Le gouverneur général empêcha toutefois Radet d'envoyer cette circulaire aux autorités civiles, parce qu'il n'était pas habilité à le faire : « il doit se borner à donner des instructions à son arme ». Ce fut donc l'intendant des Affaires intérieures qui envoya une circulaire semblable, mais en français. En juin, Radet fit toutefois savoir au gouverneur général que, « malgré la bonté, la docilité et la moralité des habitants de la Hollande (...), existe un esprit de prévention qui empêche l'institution de la gendarmerie de garder la sympathie du public ». Et, selon Radet, le grand public n'était pas seul à ne pas apprécier la gendarmerie, car « il m'est prouvé que cette funeste prévention existe encore dans l'esprit de la plupart des fonctionnaires, notamment des maires, des juges de paix, des commissaires et des agents de police, Hollandais d'origine, qui, encore épris de l'ancien système, de ses principes, et peu au fait des lois de l'Empire, regardent la gendarmerie actuelle comme à leurs ordres, la traitent avec morgue, paralysent son action, entravent son service, en exigent des rapports et l'aviennent aux yeux du public ». Jusqu'alors, il avait dû d'ailleurs se préoccuper « des dissidences et des moyens d'établir la bonne intelligence entre les fonctionnaires et la gendarmerie que de la direction du service et de l'organisation des 32^e et 33^e légions ». Selon lui, il était nécessaire que la circulaire en question – « dont le succès obtenu en Italie et à Hambourg me promettait le même avantage en Hollande » – fût envoyée, une fois encore, aux échelons inférieurs des autorités administratives et judiciaires, mais, cette fois, en néerlandais... Il entendait ainsi « rallier les fonction-

naires et la gendarmerie aux principes institutionnels, et que la force publique ne soit plus avilie ni repoussée par les autorités à la disposition desquelles elle a été mise ».¹³

Des difficultés apparaissaient, non seulement au niveau de l'administration locale, mais également au niveau des autorités militaires. Un différend entre le commandement de l'armée et Radet, concernant la collecte des informations relatives aux événements les plus importants dans les départements, devint à ce point brûlant que l'intendant à la Guerre se vit obligé de mettre Radet vingt-quatre heures aux arrêts... En outre, les rapports entre le commissaire général de police, les commissaires de police spéciaux et ordinaires et Radet étaient également tendus. Radet leur reprochait de dépasser leurs compétences. Afin de dénouer cette situation, il édicta, dans un ordre du corps, les règles de comportement que les membres de la gendarmerie impériale devaient appliquer à l'égard des fonctionnaires de police.¹⁴ En dépit de ces problèmes, Radet écrivit, au début de 1813, à Moncey, premier inspecteur général de la gendarmerie impériale, qu'il a « dirigé de front, avec quelque succès, l'organisation et l'action du service de ces deux légions dans un pays où il était difficile de faire apprécier notre institution par les habitants ».¹⁵

La constitution de la maréchaussée néerlandaise

L'organisation d'une maréchaussée dans les départements belges

Après la bataille de Leipzig, en octobre 1813, les territoires occupés furent successivement libérés par les puissances coalisées. Le 1^{er} février 1814, leurs armées entrèrent dans Bruxelles. Les chefs des troupes allemandes et russes prirent immédiatement des mesures afin de constituer une administration provisoire de la Belgique. Le 11 février, ils nommèrent à cet effet deux commissaires, le baron de Wollzogen, un général russe, et le baron de Boyen, un général prussien.¹⁶ Ces deux généraux décidèrent de l'organisation de l'administration et nommèrent, le 15 février, les autorités concernées. Outre le gouverneur général de la Belgique, le duc de Beaufort, désigné conformément à la convention conclue, le 11 janvier 1814, entre les puissances coalisées, à Bâle, furent engagés deux commissaires généraux, l'un pour les affaires militaires, le comte de Lottum, et l'autre pour les affaires civiles, Delius. Ils étaient assistés d'un conseil administratif, dont faisaient notamment partie un secrétaire général des Affaires militaires, le baron de Pouderslé,

13. M.C. van Houten, *op. cit.*, p. 41-77, 111-113.

14. *Ibid.*, p. 59-60, 103-107.

15. *Ibid.*, p. 124.

16. *Journal officiel du gouvernement de la Belgique*, 1814, t. 1, p. 6-8, 15-16.

un secrétaire général pour la Police et l'Intérieur, de Broukere, et un secrétaire général pour la Justice et les Affaires de l'Eglise, de Jonghe.

Les deux commissaires généraux ne perdirent pas de temps, du moins en ce qui concerne l'organisation de la police, car ils prirent, le 27 février 1814, en concertation avec le conseil administratif, un arrêt « portant création d'un corps de maréchaussée ».¹⁷ Selon le considérant, la rapidité de leur décision s'expliquait par la nécessité impérieuse d'avoir « une force armée propre au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique » et un bras fort pour l'exécution des ordres des autorités supérieures. Les intendants dans les départements, chargés de la surveillance de l'exécution des missions du corps, renchérisaient sur ce point dans leurs lettres et rapports. Leur correspondance faisait notamment état d'échauffourées, de pillages, de destructions et de soldats errants. La tâche du corps était donc évidente : garantir la sécurité publique, arrêter les voleurs, les meurtriers, les mendiants, les voyageurs et les militaires qui se rendaient coupables d'excès. Mais il s'agissait aussi d'exécuter des missions relevant des compétences de la police générale, telles que les décrit la lettre que de Poudlerlé envoya, le 28 mars 1814, au gouverneur général. Evoquant les services que la maréchaussée allait assurer dans le département de la Dyle, il écrivit : « surtout pour arrêter l'espionnage ».¹⁸

En outre, il fut décidé qu'une compagnie de maréchaussée serait postée dans chaque département ; dans les grands départements, elle compterait 95 hommes, et 72 dans les autres. Ceux qui désiraient en faire partie devaient se présenter immédiatement auprès des intendants respectifs. Ceux-ci choisiraient de préférence des hommes de conduite irréprochable et jouissant d'une bonne réputation. Il n'était pas précisé ce que signifiait « bonne réputation », mais l'expression faisait penser à une disposition de l'article 9 de la convention de Bâle : « Il faut prendre des précautions particulières pour tout ce qui concerne la gendarmerie. Les employés des grades inférieurs peuvent, pour la plus grande partie, rester dans leurs fonctions ; quant aux officiers supérieurs, il faut, au commencement, en tirer parti, puis les éloigner »...¹⁹ Cette disposition montre – et on peut le comprendre – que la gendarmerie existante n'avait pas très bonne réputation aux yeux des nouveaux détenteurs du pouvoir. Mais, plus important encore, peut-être, cet avertissement révèle que les puissances coalisées ont, dès le début, voulu maintenir ce corps ou, du moins, un corps de ce type. Ils comprenaient aussi très bien que, politiquement parlant, il était difficile de reprendre à l'identique un corps de police qui avait servi au maintien de la dictature napoléonienne. Sinon, pourquoi les nouveaux dirigeants auraient-ils eu recours à une

17. *Ibid.*, p. 9-12.

18. Algemeen Rijksarchief (A.R.A.) Brussel, *Administration commune des hautes puissances alliées*, Port. 6695.

19. *Pasinomie*, deuxième série, t. 1, p. 13-15.

dénomination héritée de l'Ancien Régime ? L'utilité politique de ces troupes compensait manifestement l'abus qui avait pu en être fait. Il est intéressant, en tout cas, de constater qu'ont été raturés, dans le projet de l'arrêt concerné, tous les passages dans lesquels la maréchaussée est présentée comme remplaçante de la gendarmerie. La mise en place de la maréchaussée marque donc tout aussi bien le retour à l'Ancien Régime que l'avènement des temps modernes.²⁰

L'organisation de la maréchaussée s'accompagna de très nombreuses difficultés. Le recrutement ne posa pas de réel problème : le 17 mars 1814, le baron de Pouderlé fit parvenir au comte de Lottum toute une liste reprenant les noms des officiers, sous-officiers et hommes de troupe qui s'étaient présentés. Le 11 avril 1814, il fit savoir au nouveau gouverneur général, le baron de Horst, que la totalité des effectifs de la maréchaussée serait réunie en l'espace d'un mois dans les départements belges.²¹ Mais les moyens financiers manquaient pour vêtir, armer, former, nourrir, chausser, loger et... payer ceux qui étaient engagés. De Pouderlé dut, à maintes reprises, aller frapper à la porte du baron de Horst et quasiment le supplier de lui donner de l'argent pour payer les soldes, les fournisseurs, etc. Conscient de l'importance du nouveau corps, celui-ci montrait toute la bonne volonté nécessaire, ainsi qu'en témoigne la lettre qu'il écrivit à de Pouderlé, le 1^{er} avril : « L'urgence qui se fait sentir, de plus en plus, d'établir de suite la maréchaussée m'engage à vous prier (...) d'employer la plus grande activité pour rendre incessamment les services que l'on en attend avec impatience ».²² Mais le problème financier restait entier. L'acuité croissante de ces difficultés est illustrée, de manière frappante, par cet extrait de la lettre que de Pouderlé adressa, le 25 mai 1814, au gouverneur général de l'époque, le baron de Vincent : « Les malheureux soldats de la maréchaussée éprouvent les plus grands besoins ; ils n'ont rien reçu depuis leur admission et sont obligés de faire plus ou moins de dépenses dans les courses qu'ils font pour le service ; ils ont, pour la plupart, contracté des dettes auxquelles ils ne peuvent satisfaire. D'un autre côté, on leur refuse la nourriture dans plusieurs endroits, et ils se trouvent ainsi sans argent et sans subsistance ».²³ Les cris de détresse lancés, début juin, par les intendants du département des Deux-Nèthes et du département de Sambre-et-Meuse prouvent bien qu'il n'exagérait pas. Afin de parer au plus pressé, le baron de Vincent mit 4000 F à la disposition de De Pouderlé.²⁴

La maréchaussée fut immédiatement constituée en Belgique, mais non aux Pays-Bas. L'explication de cette particularité ne transparait nulle part.

20. A.R.A. Brussel, *Administration commune des hautes puissances alliées*, Port. 6691.

21. *Ibid.*, Port. 6691.

22. *Ibid.*, Port. 6695.

23. A.R.A. Brussel, *Conseil administratif de la Belgique*, Port. 71.

24. *Ibid.* Cf. L. Leconte, « Note sur l'origine de la maréchaussée belge, 1814-1815 », *Carnet de la Fourragère*, 1952, n° 3, p. 184-227.

Seul fait certain, Guillaume I^{er} demanda à un certain Hoijnk van Papendrecht, par un arrêt de 1813, de prévoir, « là où le départ de la gendarmerie peut être considéré comme ayant causé du tort au service de la justice », un nombre suffisant d'agents de police et de gardiens. Ceux-ci devaient donc combler les vides laissés par le départ de la gendarmerie. On ne sait toutefois pas exactement, ni où, ni dans quelle proportion, les nominations eurent lieu. Dans certains documents de l'époque, il est question de 88 agents et, dans d'autres, de 53. Les gardes champêtres étaient compris dans ces nombres, car l'arrêt de 1813 stipulait : « La manière d'organiser les services des gardes champêtres, telle qu'elle existe actuellement, demeurera provisoirement inchangée, et ils sont placés, en vertu du présent arrêt, sous les ordres et à la disposition des administrations locales respectives dans les campagnes, qui les utiliseront dans tous les services auxquels ils étaient destinés au départ ».

Les initiatives de Guillaume I^{er} et la recreation d'une maréchaussée dans le royaume des Pays-Bas

Que se passa-t-il, au niveau de la maréchaussée, lorsque les puissances coalisées mirent les Pays-Bas du sud sous la régence de Guillaume I^{er}, le 1^{er} août 1814, avant que celui-ci ne décide lui-même d'en devenir le souverain, le 16 mars 1815 ? Si les Pays-Bas furent réunis, c'est principalement parce que tel était le souhait des puissances coalisées, exprimé pour la première fois dans le traité de Paris, signé le 30 mai 1814, et confirmé plus tard par le traité de Vienne, conclu le 31 mai 1815. Il s'agissait de garantir la stabilité en Europe en créant, au nord de la France et à l'ouest de la Prusse, un État plus fort que ses prédécesseurs. La Maison d'Orange, forte de ses droits sur la Couronne²⁵, devait en faire un amalgame parfait. L'arrêt de 1814 relatif à l'organisation de l'administration du pays montre que, depuis le début, Guillaume I^{er} était convaincu de la nécessité de maintenir la maréchaussée. Mais l'état déplorable dans lequel se trouvait le corps durant l'été et l'automne 1814 compliquait sa tâche. Quelques mesures furent donc prises très rapidement afin d'améliorer cette situation.²⁶

Pour commencer, un commandant de corps fut enfin nommé. Le conseil administratif avait délibéré à ce sujet, en mai 1814. Partant d'une liste de douze candidats, il en avait même proposé trois au gouverneur général, le baron de Vincent ; toutefois, ainsi que le démontre une note sur un extrait de protocole de réunion, celui-ci décida lui-même, le 21 mai, qu'« il sera sursis, pour le moment, à la nomination d'un chef de la maréchaussée ».²⁷ Le motif de ce retard ne transparait pas dans les archives. Guillaume I^{er} trancha la question : par arrêt de 1814, le baron Guillaume de Roisin fut nommé

25. J. Willequet, *Naissance de l'État belge*, Bruxelles, 1945.

26. A.R.A. Brussel, *Conseil administratif de la Belgique*, Port. 71 ; A.R.A. Brussel, *Commissariaat Generaal van Binnenlandse Zaken*, Port. 75.

27. A.R.A. Brussel, *Conseil administratif de la Belgique*, Port. 71.

commandant²⁸, bien qu'il ne figurât pas sur la liste précitée et qu'il ne fût pas le seul candidat. Il s'agissait manifestement du préféré de Thiennes, le ministre de la Justice, qui, comme lui, était originaire de la région de Mons.²⁹ De surcroît, le quelque peu mystérieux baron d'Eckstein, qui, durant l'automne et l'hiver 1814-1815, collectait, à la demande de Guillaume I^{er}, des informations sur la situation politique dans la zone frontalière avec la France, se montra à plusieurs reprises très élogieux à l'égard de la famille de Roisin. Dans les rapports qu'il fit en octobre 1814, il rappelait que cette famille avait immédiatement et vaillamment choisi le camp des puissances coalisées.³⁰ Le baron de Roisin n'était pas franchement le préféré du commissaire général de la Guerre, le général Janssens, qui souhaitait voir le marquis de Chasteler accéder au poste de commandant de la maréchaussée. Mais cela ne signifie pas que le baron de Roisin ne satisfaisait pas aux exigences prévues par une lettre de Janssens à Thiennes, datée du 20 octobre 1814 : « Pour bien remplir ce commandement, il faut une grande connaissance du pays ; beaucoup d'intelligence et de l'activité (...) ; un attachement sans bornes au souverain ».³¹

Avant que de Roisin ait pu témoigner de ces capacités, le général Janssens établit, sur la base de l'ancienne législation relative à la gendarmerie française et hollandaise, un plan de réorganisation complet pour la maréchaussée existante. Dans le projet qu'il envoya, le 24 octobre 1814, à Guillaume I^{er}, il justifiait comme suit la nécessité de cette réorganisation : « La composition actuelle de la maréchaussée est excessivement mauvaise. La majeure partie des individus qui la composent sont déconsidérés, ainsi que la dénomination ; et c'est pour cela, Monseigneur, que je propose de nommer cette partie de la force publique *gendarmerie*, une imitation française, mais je ne sais pas trouver une nouvelle expression qui vaudrait mieux ».³² Guillaume I^{er} donna son accord dans les grandes lignes pour ce plan. Toutefois, le choix de la dénomination ne lui plaisait pas ; aussi ratura-t-il lui-même le nom *gendarmerie*, et le remplaça-t-il par celui de *maréchaussée*.³³

Le corps ne fut pas réorganisé, mais recréé, comme le mentionnent notamment l'article 1^{er} de l'arrêt de 1814 – « Sera constitué un corps de maréchaussée destiné à maintenir l'ordre, à garantir l'exécution des lois et à assurer la sécurité aux frontières et sur les grandes routes » –, et les articles 9 et suivants. Ceux-ci prévoyaient, en effet, la constitution d'un conseil dont la mission serait de choisir les sous-officiers et les maréchaussées. Il était claire-

28. *Journal officiel du gouvernement de la Belgique*, 1814, t. 3, p. 280.

29. F. Maqua, « Guillaume de Roisin ; een Belg organiseert en commandeert de Koninklijke Marechaussee », *Revue van de Rijkswacht*, 1968, no. 7, p. 20-30.

30. A.R.A. den Haag, *Algemeene Staatssecretarie, Kabinet des Konings*, Port. 6537.

31. A.R.A. Brussel, *Commissariaat Generaal van Oorlog*, Port. 8.

32. A.R.A. Brussel, *Commissariaat Generaal van Oorlog*, Port. 8.

33. W. van den Hoek, *op. cit.*, p. 73.

ment stipulé que les sept compagnies – une par département, avec un effectif total de 961 hommes – seraient constituées à Bruxelles et, ensuite, envoyées vers leur lieu de stationnement respectif. À la suite de ce décret, un règlement concernant la police, la discipline et le service de la maréchaussée fut élaboré, dans le courant de décembre 1814 et janvier 1815, par le lieutenant général Tindal, chargé de l'administration de la Guerre en Belgique, en concertation avec de Thiennes, sur la base de l'ancienne législation française et hollandaise. Guillaume I^{er} approuva ce règlement, qu'il fit publier par arrêt de 1815.³⁴

Il est naturellement impossible de détailler ici la manière dont la maréchaussée fut reconstituée. Il ne fut toutefois pas facile de mener cette entreprise à bien. S'il ne fut pas difficile de recruter rapidement un nombre suffisant de bons officiers – dès mars 1815, la majorité d'entre eux avaient été trouvés –, il s'avéra nettement moins simple de rassembler des sous-officiers et des hommes de troupe. Dans une lettre du 4 février 1815, adressée à Van der Capellen, Tindal écrivit que les compagnies de l'ancienne maréchaussée ne comptaient qu'environ 35 hommes « qui sont jugés en état de faire partie de la nouvelle », tandis qu'il n'était pas facile de compléter le corps à l'aide de nouveaux membres. Il attribuait cette difficulté à la centralisation du recrutement, réalisé à Bruxelles et non dans les départements : « D'abord, les hommes rentrés de France et qui servaient dans la gendarmerie n'ont pas assez de confiance dans la composition de l'ancienne maréchaussée pour quitter leur foyer, où ils sont rentrés depuis peu de temps, et se venir engager dans un corps dont ils ne connaissent pas tous les avantages ; et l'homme vulgaire qui, d'ordinaire, veut se persuader par lui-même se portera avec plaisir dans les rangs d'une compagnie où tous les hommes sont bien habillés et jouissent d'une considération justement méritée par sa composition. D'autres sont retenus par la distance qu'ils seraient obligés de parcourir, de l'endroit qu'ils habitent jusqu'à Bruxelles, sans avoir la certitude d'être admis. »³⁵

Lorsque le recrutement fut achevé, grâce à des mesures complémentaires, un autre problème de taille se posa, celui du logement des brigades dans les divers départements. En théorie, l'hébergement était à la charge de l'État, mais les gendarmes étaient souvent logés chez l'habitant, à titre de mesure punitive. Selon une lettre adressée par de Thiennes, le 7 février 1815, au commissaire général des Affaires étrangères, le duc d'Ursel, de Roisin ne voulait toutefois rien entendre à ce propos. Le principal objectif n'était pas tellement de satisfaire la population, qui en avait assez de loger les militaires, mais de favoriser « le service de la maréchaussée, lequel exige toujours beaucoup de secret, et sans doute le secret des opérations ne peut être qu'éventé lorsque ceux qui en sont chargés sont sans cesse sous les yeux de

34. A.R.A. Brussel, *Secretaris van Staat voor België*, Port. 6799.

35. A.R.A. Brussel, *Commissariaat Generaal van Oorlog*, Port. 8.

leurs hôtes ». De Thiennes et les commissaires généraux concernés partageaient son point de vue. Mais, en attendant, les communes de résidence devaient subitement supporter les frais du logement. Or, tant à leur niveau qu'au niveau central, les moyens manquaient pour construire de nouvelles casernes ou restaurer et réaménager les anciennes, car, lors de leur retraite, les gendarmes français avaient emporté pratiquement tout le mobilier. Ce problème ne trouvait pas de solution. Il fallut attendre septembre 1815 pour que des crédits supplémentaires spéciaux fussent accordés pour le casernement du corps. De Roisin exprima clairement son mécontentement au sujet de ces lenteurs dans une lettre du 4 juin 1815, adressée au duc d'Ursel : « Il est impossible à la maréchaussée de s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées sans être casernée : tous les jours, je m'aperçois de plus en plus des inconvénients qui surviennent de son logement chez les particuliers, à qui, par cette seule raison, elle devient odieuse, et qui sont à même de connaître ses démarches et de faire échouer ses opérations ». C'est pour cette raison, écrivait-il, qu'il avait refusé d'envoyer des brigades dans le département de la Dyle. La question du casernement devait d'abord y être réglée.³⁶

Dans de telles circonstances, la maréchaussée ne pouvait guère accomplir les tâches qui lui avaient été confiées par les arrêtés de 1814 et de 1815. Il n'en reste pas moins que la correspondance échangée à propos du problème de son logement aide à comprendre la manière dont ces tâches allaient être accomplies par la suite. Elle évoque l'image d'une troupe d'élite, calquée sur le modèle français, maintenue à l'écart des habitants, qui devait pouvoir être engagée en faveur de la population et, éventuellement, contre elle.

* * *

La création de la maréchaussée royale aux Pays-Bas ne se déroula pas sans difficultés. Les changements répétés de régimes politiques perturbèrent fortement le processus. Mais ce fait ne doit pas faire oublier que les détenteurs successifs du pouvoir étaient tous convaincus de l'utilité d'un corps de police militaire placé sous un commandement central, notamment en raison de son omniprésence sur le territoire et de sa capacité à se mobiliser pour réprimer les atteintes à l'ordre public. Les gouvernements ultérieurs partageaient cette conception : ils maintinrent la maréchaussée, même si le corps fut, de temps à autre, rebaptisé et se vit attribuer d'autres missions.

*Traduction revue
par Arnaud-Dominique Houte (Paris IV)
et Antoine Boulant (SHGN)*

36. A.R.A. Brussel, *Commissariaat Generaal van Binnenlandse Zaken*, Port. 75.