Joseph Fouché et la question de l'amnistie des émigrés (1799-1802)

Joseph Fouché and the Question of the Amnesty of Emigres (1799-1802)

Emmanuel de Waresquiel

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/12784>

DOI : 10.4000/ahrf.12784

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2013

Pagination : 105-120

ISBN : 978-2-9083-2789-2

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Emmanuel de Waresquiel, « Joseph Fouché et la question de l'amnistie des émigrés (1799-1802) », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 372 | avril-juin 2013, mis en ligne le 01 juin 2016, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/12784> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.12784>

JOSEPH FOUCHÉ ET LA QUESTION DE L'AMNISTIE DES ÉMIGRÉS (1799-1802)

Emmanuel DE WARESQUIEL

La politique de radiation puis d'amnistie des émigrés conduite entre 1799 et 1802 par le premier Consul Bonaparte et par son ministre de la Police Joseph Fouché, a connu nombre d'aléas qui en disent long sur les divergences de vision des deux hommes à l'égard de la Révolution, entre réconciliation, oubli et pardon conditionnel. Elle en dit long aussi sur les équilibres précaires et sur l'évolution des rapports de force entre les différentes instances du pouvoir politique, au sein de la machine gouvernementale des débuts du Consulat. Cet article s'inscrit dans le cadre de la préparation d'une biographie exhaustive de Joseph Fouché.

Mots-clés : Fouché, Bonaparte, Consulat, Révolution, droit, radiation, amnistie, émigration, émigrés

Les grandes décisions de pacification de la République des deux premières années du consulat de Bonaparte, depuis le coup d'État de Brumaire an VIII jusqu'à la proclamation du consulat à vie en 1802, ont très souvent été empreintes d'indécisions, de tâtonnements et de contradictions, entachées qu'elles ont été par les luttes de pouvoirs auxquelles se livraient alors les différents acteurs du nouveau régime, sous l'arbitrage très politique du Premier Consul. La question des émigrés, héritée des différentes périodes de la Révolution et qui va se poser dès l'avènement de Bonaparte au pouvoir, constitue un excellent cas d'école. On manœuvrera beaucoup et on s'affrontera sans concession au sein de l'appareil d'État pour emporter la décision consulaire. On laissera transparaître dans la bataille, au-delà des principes affichés, des intérêts et des ambitions qui en disent long sur

les à-coups, voire les contrecoups de la mise en place du régime dans ses premières années.

Joseph Fouché, le ministre de la Police du Directoire reconduit *in extremis* dans son poste en Brumaire par Bonaparte, joue un rôle central dans cette affaire. Ses prises de position sur la question de l'émigration de 1799 à 1802, longtemps en contradiction avec ses intentions secrètes, montrent combien l'exercice du pouvoir est souvent soumis à des considérations très éloignées des principes affichés. Fouché sait qu'on n'a pas oublié après Brumaire son passé terroriste d'ancien représentant en mission de la Convention. Il sait que Bonaparte l'a conservé autant pour rassurer et conforter les anciens révolutionnaires que pour les surveiller. Pour Bonaparte c'est aussi parce que son ministre incarne presque à lui tout seul une révolution dont il se veut autant l'héritier que le fossoyeur, que celui-ci doit donner des gages au nouveau régime et contribuer à l'œuvre de réconciliation nationale qu'il est bien décidé à mener au fur et à mesure de ses succès à l'intérieur comme à l'extérieur de la République. Les avis que son ministre va donner, la politique qu'il va suivre vont donc dépendre tout autant de l'évolution générale du régime, que des rapports de force toujours changeants qu'il entretient avec le Premier Consul. Enfin, pendant cette période, Fouché construit son ministère et organise son pouvoir, souvent aux dépens de beaucoup d'autres. La plus ou moins grande force politique et administrative que lui concède Bonaparte par rapport à ses rivaux détermine en grande partie ses discours et son attitude.

Un encombrant retour

L'émigration, cette « grande plaie de la république¹ » n'a pas été au commencement du régime une question législative ou jurisprudentielle. Elle l'avait pourtant été sous la Terreur au fil des lois révolutionnaires qui ont fait de « l'émigré » un « non-sujet de droit » selon l'expression de Jean Carbonnier. La mort sous la Révolution ne s'est pas résumée à la guillotine. Elle a emprunté aussi les formes extrêmes et archaïques de « l'infamie de droit » en jetant l'émigré du côté de la « mort civile »². En 1800, les Brumairiens le savent très bien, même si dans l'immédiat, ils vont aborder la question tout autrement, en pragmatiques beaucoup plus qu'en législateurs. La rentrée massive des émigrés dès les premiers mois de 1800

(1) D'après une lettre de Napoléon à Abrial du 22 juillet 1807, *Correspondance générale de Napoléon*, Paris tome, 3, n° 5551

(2) Voir sur ce sujet les très belles pages du chapitre IV d'Anne SIMONIN dans *Le déshonneur dans la République, une histoire de l'indignité, 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008.

pose d'abord un problème d'ordre public et de sécurité du territoire. La République est encore en guerre avec une partie de l'Europe. Les émigrés civilement morts pour avoir quitté la République sans autorisation à un moment ou à un autre des luttes révolutionnaires, sont passibles de la peine capitale. D'après les listes établies par Fouché qui a fait collationner les registres épars hérités de la Révolution par son bureau des émigrés dirigé par le citoyen Desages³, ils sont près de 145 000 à être dans ce cas. Or nombre d'entre eux considèrent que l'avènement de Bonaparte dont certains pensent encore qu'il favorisera le retour des Bourbons, est l'occasion de mettre un terme à un exil de plus en plus mal et pauvrement vécu. Ils ne sont évidemment pas les premiers. 14 000 émigrés avaient obtenu leur radiation sous le Directoire. On rentre peu pour des raisons politiques. Ce sont des considérations économiques qui emportent la décision. Il s'agit pour beaucoup de mettre un terme aux séquestres révolutionnaires et de sauver ce qui peut encore l'être de leur fortune et de leurs biens. Ainsi la duchesse d'Escars, alors à Vienne, date du coup d'État de Saint-Cloud sa décision de rentrer ne serait-ce que pour « voir si un nouvel état des choses me serait moins contraire que le précédent [...] Un grand nombre d'émigrés rentraient, la peine de mort portée contre eux était abolie, la misère en France valait mieux que la misère en pays étranger »⁴.

L'amnistie promise par Bonaparte aux rebelles de l'Ouest dans une proclamation du 19 décembre 1799, le traité de paix signé quelques semaines plus tard, le 20 janvier 1800, avec les chefs insurgés du Maine et de l'Anjou, amplifient le mouvement des retours. Au cours de l'année 1800, des dizaines de milliers d'émigrés hors la loi et difficiles à contrôler envahissent ainsi le territoire de la République au risque d'inquiéter les acquéreurs de biens nationaux et de mettre à mal le pacte social hérité de la Révolution. Dans un premier temps, Bonaparte, disposé à rechercher les termes d'une réconciliation avec les émigrés en décrétant notamment le 3 mars 1800 la clôture définitive de leur liste, n'est pas encore prêt à les accueillir massivement et veut garder la main. On procédera donc au cas par cas. Au cœur de ce système aléatoire, il se sert très habilement des plus « royalistes » de son entourage, à commencer par sa propre femme, Joséphine, qui joue les solliciteuses de charme et bombarde les bureaux ministériels de centaines

(3) On y trouve également l'un des « apôtres » de Fouché dans la Nièvre lorsque celui-ci y était représentant en mission, d'août à octobre 1793, l'ancien procureur-syndic du district de Clamecy, l'ex sans-culotte Étienne Jean-François Parent, alias Bias Parent, qui entre au bureau des émigrés en 1800, *Almanach de l'an X*, p. 118-119

(4) *Mémoires de la duchesse d'Escars*, Paris, Plon, 1912, p. 135-136

de lettres de recommandation en faveur de tel ou tel de ses anciens amis émigrés. Cela se termine souvent heureusement, par quelques petits billets toujours rédigés sur le même modèle : « Mme Bonaparte a l'honneur de faire mille compliments à MM. de Villeneuve et leur fait dire qu'ils sont rayés »⁵.

Contre l'avis de son ministre de la Police qui se méfie et ne voit dans le système des radiations individuelles qu'un moyen de désordre et d'anarchie administrative, il institue par un arrêté du 26 février 1800 (7 ventôse an VIII) une commission des émigrés qu'il place en dehors de la juridiction de son ministre de la Police, sous la tutelle du ministre de la justice Abrial, un modéré qui ne cache pas sa volonté de favoriser le retour des émigrés. Le procédé a deux avantages à ses yeux : limiter le pouvoir de son ministre de la Police, l'isoler et éviter qu'il ne se crée une clientèle directe parmi les émigrés rentrés. Comme souvent avec lui, la réaction de Fouché est double. Publique d'abord en affichant son zèle tout en signalant les dangers que représente une telle situation, par le moyen de ses rapports aux consuls comme de ses circulaires aux préfets publiés au *Moniteur*. Souterraine ensuite par le travail de sape qu'il va conduire et faire conduire contre Abrial et les « radieurs » en général. Si Fouché, conservé de justesse à la police en Brumaire, ne conteste évidemment pas la politique voulue par son patron, il fait tout en sous-main pour en contrarier la marche, et faute de se sentir encore assez solide, attend son heure.

Les stratégies de Fouché

Fouché dispose pour agir de quelques collaborateurs mis dans la confiance et qui tous ont pour point commun leur engagement révolutionnaire comme leur implication dans les milieux d'affaires liés à la Révolution et aux armées révolutionnaires. Joseph Turot, son secrétaire particulier jusqu'en janvier 1800, a été lié au parti dantoniste, son successeur jusqu'en septembre 1802, Paul-Étienne de Villiers du Terrage, le frère du membre de l'institut d'Égypte sort des bureaux du ministère de l'Intérieur où il a servi depuis 1792. Un autre de ses secrétaires particuliers, de novembre 1799 jusqu'en mai 1802, Claude Fauriel, le linguiste et futur savant, est bien connu de son patron pour avoir été l'agent du gouvernement révolutionnaire à Commune d'armes (l'ex-Saint-Étienne) en décembre 1793, alors que ce dernier officiait à Lyon comme représentant du peuple en mission. Fouché

(5) Frédéric MASSON, *Napoléon et sa famille*, Paris, Albin-Michel, s.d., 13 vol. Tome I, p. 330 et sq.

installe au secrétariat général de son ministère un autre ami de longue date, également membre de la commission des émigrés, Jacques-Athanase Lombard-Tharadeau qui ne quittera son poste qu'en mars 1802 lorsque son patron le fera élire au Corps législatif. Lombard Tharadeau, un ancien lieutenant général de la Sénéchaussée de Draguignan et député du Tiers en 1789, a cette particularité, comme son collègue Pierre-Marie Desmarets à la tête du redoutable bureau particulier du ministre qui n'est autre que celui de la police secrète, et comme Fouché lui-même, d'avoir été mêlé aux milieux des entrepreneurs et des fournisseurs aux armées sous la révolution. Il est secrétaire de l'entreprise des hôpitaux militaires en 1797 alors que Desmarets était attaché à la même époque à l'administration des vivres de l'armée d'Italie⁶. Ce sont les intérêts autant que les convictions qui lient ces hommes autour de leur chef.

Tous ont été les chevilles ouvrières de ce que sera le ministère de la Police générale de la République au premier départ de Fouché en septembre 1802. Si la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) institue, avec les préfets, des commissaires et des commissaires généraux de police dans les villes de plus de 100 000 habitants, il faut attendre plusieurs mois, pour que ces derniers soient effectivement mis en place et leurs fonctions définies par un arrêté du 27 octobre de la même année (5 brumaire an IX)⁷. Jusqu'alors seuls les anciens bureaux centraux du Directoire à Paris, Lyon et Marseille avaient été remplacés par des commissaires généraux. L'opposition sur ce point est conduite par Roederer et par les membres de la section de l'intérieur du conseil d'État peut désireux de voir les pouvoirs de Fouché s'agrandir. On en connaît le fond : la guerre sourde que mène Fouché aux anciens idéologues du Directoire et à Lucien Bonaparte, alors ministre de l'Intérieur, sur la nature même du régime consulaire que ces derniers, à la différence de Fouché, veulent voir évoluer le plus vite possible vers des formes héréditaires⁸. On en connaît moins les formes et les arcanes, fautes de sources, sinon éparses dans les épaves des archives

(6) Desmarets, l'auteur des très contestables *Témoignages historiques de quinze ans de haute police* (Paris, 2 vols., Alphonse Levavasseur, 1833) est le seul des premiers collaborateurs de Fouché à bénéficier d'une biographie malheureusement très incomplète : Marguerite PARENTEAU, *Pierre-Marie Desmarets, chef de la police secrète sous Napoléon*, Paris, Guénégand, 2002. Le parcours des autres est souvent difficile à reconstituer faute de pouvoir disposer de leurs dossiers individuels disparus en fumée avec une partie des archives de la police en 1871.

(7) Les premiers commissaires généraux de police sont nommés par arrêtés dès les 28 juillet et 15 août 1800 (9 et 27 thermidor an VIII – AN AFIV 1314).

(8) Sur l'opposition de Roederer à Fouché, voir la biographie de Thierry LENTZ, *Roederer*, Metz, Serpenoise, 1990, p. 137-138. Fouché fait en outre attaquer Roederer par ses journalistes stipendiés qui l'accusent régulièrement de vouloir « rétablir » la monarchie. Voir entre autres un article des *Hommes libres* de mars 1800.

consulaires du ministère de la Police aux archives nationales. On trouve ainsi un avis défavorable rapporté par Regnaud de Saint-Jean d'Angély et signé des membres de la section de l'Intérieur, sans doute daté de l'été 1800, à la création des commissaires généraux de police. « Leur extension est prématurée, elle diminuerait l'autorité des préfets [...] Une semblable institution ne peut avoir lieu que par la loi »⁹.

Aux yeux de Fouché, fidèle en cela à ses principes terroristes d'unité, de rationalisation et de centralisation des pouvoirs administratifs, l'institution des commissaires de police comme des commissaires généraux témoigne clairement de ce qu'il appelle dans l'un de ses rapports aux consuls une « unité de volonté dans l'action de la police » :

« Une longue expérience a prouvé combien, ajoute-t-il, en matière d'administration, le concours de plusieurs volontés à toute action essentiellement une et indivisible pouvait embarrasser la marche du gouvernement [...] »¹⁰.

Quant aux commissaires de police eux-mêmes, il est en train d'en dresser la liste au choix du consul et les proposera « au fur et à mesure que les renseignements qui me parviendront sur eux seront classés et analysés ».

Tandis qu'il améliore l'organisation administrative de son ministère, Fouché ne manque pas d'en signaler la force aux préfets, en exigeant d'eux, chaque mois, des comptes-rendus de plus en plus précis sur la situation de leur département¹¹. Il sait par ailleurs préserver son autorité sur ses commissaires de police vis-à-vis des préfets dont ils sont légalement les subordonnés, tout en ne s'abusant pas sur le contenu parfois délibérément exagéré de leurs rapports¹².

La puissance de la police ne tient pas seulement dans le perfectionnement de son organisation mais dans l'étendue progressive de son pouvoir occulte et secret. On touche là au fantasme des 40 000 mouchards stipendiés à Paris et dans les départements, très répandu dans l'opinion dès les premières années du Consulat. Les archives de la comptabilité du ministère pour les dépenses secrètes, alimenté essentiellement par la caisse des jeux, qui dormaient jusqu'alors dans un fonds privé, permettent

(9) AN AFIV 1043 « Organisation des commissaires généraux de police ».

(10) Rapport du ministre de la Police générale au premier consul, *Moniteur* du 10 mars 1800, p. 674.

(11) Circulaire aux préfets du 19 janvier 1801 et 17 août 1802.

(12) RÉAL, *Les indiscrétions d'un préfet de police de Napoléon*, Paris, reprint Tallandier, 2 vol., 1986, I, p. 2. « Un agent de police doit tous les jours faire son rapport pour gagner son argent et faire preuve de son zèle ».

d'avoir une idée très précise de ce qu'étaient ces réseaux redoutés sous l'autorité des commissaires, des inspecteurs et des inspecteurs généraux de police. Ainsi pour l'an VIII, une trentaine d'inspecteurs ou d'inspecteurs généraux de police sont envoyés – certains à plusieurs reprises – dans les départements en mission spéciale et secrète¹³. Cinq commissaires de police, principalement des départements de l'Ouest, bénéficient également des fonds secrets pour des missions de surveillance particulières. Pour ce faire, leur rémunération ainsi que celle de leurs agents, représente environ un tiers des dépenses secrètes pour l'an VIII, elles-mêmes établies à 1 640 000 livres¹⁴.

Au milieu de sa toile, le ministre procède méthodiquement sur la question des émigrés, dans ses circulaires aux préfets comme dans ses rapports au Premier Consul. On y retrouve systématiquement plusieurs idées. La première met l'accent sur l'inviolabilité de la loi – encore un héritage de la Terreur – qui, jusqu'à la constitution de l'an VIII, place clairement les prévenus d'émigration rentrés sur le territoire de la République en infraction avec cette dernière¹⁵. Ainsi dans sa circulaire du 13 janvier 1800 : « Le gouvernement en faisant cesser les proscriptions n'a pas voulu donner de nouveaux dangers à la patrie [...] »¹⁶. De même dans une circulaire aux préfets du 28 mars suivant :

« A ne juger du tort des émigrés que par ce qu'on affecte d'en croire, on dirait qu'il ne leur reste plus qu'à venir se reposer au sein de la république de leurs tentatives contre elle [...] Le pacte social l'a voulu, le gouvernement, les généraux l'ont toujours déclaré : Il n'y a point d'amnistie pour les émigrés. [...] Rien ne sera fait contre les intérêts de la république, rien ne sera donc fait pour les émigrés »¹⁷.

(13) Certains deviendront par la suite presque célèbres comme les inspecteurs Veyrat, Pasques, Le Canu, tous déjà en activité en l'an VIII. Ce sont eux qui serviront de modèle à la construction du personnage de Corentin inventé par Balzac dans *Une Ténébreuse affaire* et à bien d'autres.

(14) Archives P..Louveciennes, « Registre tenu par le ministre pour dépenses secrètes commencé le 1er vendémiaire an 8 (...) jusqu'au 1er vendémiaire an 9 » Section : « dépenses secrètes de police »

(15) Il est dit dans l'article 93 de la constitution de l'an VIII : « La Nation française déclare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 14 juillet 1789, ne sont pas compris dans les exemptions portées aux lois rendues contre les émigrés ; elle interdit toute exception nouvelle sur ce point ». La formulation lapidaire de l'article rend évidemment peu compte de l'incroyable imbroglio législatif que représente la question de l'émigration depuis les débuts de la Révolution. Du 6 août 1791 jusqu'au 26 août 1799 (9 fructidor an VII), on ne compte pas moins de cinquante-trois lois, arrêtés et décrets, qui concernent les émigrés. Fouché en possédait évidemment le tableau complet dans ses bureaux. Cf. AN, papiers Sieyès déjà cités.

(16) Le ministre de la Police générale de la république aux administrations centrales des départements, Paris, le 22 nivôse an VIII (13 janvier 1800), *Le Moniteur*, p. 448.

(17) Le ministre de la Police générale aux préfets, *Le Moniteur* du 28 mars 1800.

L'autre idée développée dans les circulaires de Fouché touche à la question des biens nationaux. De l'inaliénabilité des biens nationaux dépend l'intégrité de la République. Autrement dit, le sort de cette dernière est « irrévocablement lié » à celui des propriétés nationales. Face aux bruits que la police fait parfois courir elle-même, de menaces et d'intimidations portées par les émigrés contre les acquéreurs, la réplique est claire. On ne peut douter, lit-on dans une autre circulaire aux préfets du 25 juin 1800, de « l'obligation de la république française à déployer tout ce qu'elle a de puissance, pour garantir et pour protéger contre le monde entier, s'il le fallait, ces propriétés par qui elle existe elle-même »¹⁸.

On verra combien Fouché, grand acheteur de biens nationaux lui-même, se battra jusqu'au bout contre les projets de restitution des anciens biens d'émigrés, qu'ils aient été vendus ou qu'ils soient restés sous séquestre dans les mains du gouvernement.

Vient enfin et en dernier lieu la question très fluctuante des exceptions à la loi, en vertu de l'arrêté déjà cité du 27 février 1800 (7 ventôse an VIII) qui autorise certaines radiations pour tous les prévenus d'émigration qui auraient réclamé contre leur inscription avant le 25 décembre 1799 (4 nivôse). Les dossiers constitués souvent contre espèces sonnantes et trébuchantes dans les mairies et les préfectures transitent le plus souvent par le Bureau des émigrés du ministère de la Police avant d'aboutir dans ceux de la commission du ministère de la Justice, place Vendôme. Les « 30 illustres inconnus »¹⁹ qui composent la commission des émigrés ont été choisis sous le coup d'influences diverses. La plupart sont des modérés. Le ministre de la Police a pourtant fait en sorte d'y faire nommer quelques amis et quelques irréductibles comme Jules-François Paré, un ancien condisciple de Danton, ministre de l'Intérieur en 1793, ou l'ex-conventionnel Joseph Niou. Mais il sait très bien que nombre d'entre eux ne sont pas insensibles aux sollicitations de toutes sortes et laisse faire. Ce désordre-là, qui discrédite d'autant la commission, n'est pas pour lui déplaire.

Madame de la Tour du Pin, l'amie de Talleyrand, a très bien décrit la situation dans ses souvenirs alors qu'elle cherche elle-même à obtenir sa radiation au cours de l'été 1800 :

« L'endroit de Paris où pendant l'été se réunissait la meilleure compagnie se trouvait sous la voûte d'une maison de la place Vendôme [...]

(18) Le ministre de la Police générale au préfet du département de ... Paris le ... thermidor an 8, *Moniteur* du 25 juin 1800, p. 313

(19) Frédéric MASSON, *Napoléon et sa famille*, op. cit., tome I (1769-1802), p. 323.

C'était là que siégeait la commission des émigrés, tribunal assez facile à se concilier quand on n'y arrivait pas les mains vides. Dans la foule qui se pressait [...], on rencontrait les plus grands personnages mêlés à des agents d'affaires de toutes catégories. Dominant le bruit des conversations les plus variées, ces phrases surtout se faisaient entendre : « Etes-vous rayé ? – Allez-vous l'être ? Et tel, muni d'une suite respectable et non-interrompue de certificats de résidence en France attestant combien il avait été injuste d'inscrire son nom sur la fatale liste s'entretenait ouvertement sur le seuil de la maison, de ses faits gestes et paroles à Coblenze, à Hambourg ou à Londres [...] La commission des émigrés était devenue un lieu de réunion »²⁰.

« On raye à bord et à bâbord et à tribord à Paris, le tout pour de l'argent et sans rien rendre », note encore la comtesse de Neuilly le 9 juin, dans une lettre à sa fille²¹.

Fouché a beau jeu dans ces conditions de dénoncer l'injustice, les abus et l'imperfection du système très aléatoire et difficile à contrôler à ses yeux des radiations individuelles. Les « radieurs », le ministre de la Justice Abrial en tête, mais aussi certains membres de la section de législation du Conseil d'État présidée par Boulay de la Meurthe sont visés. Ce sont aussi eux qui, dans le même temps, commencent à envisager la possibilité d'une évolution « monarchique » du régime. Contre eux, Fouché ne manœuvre pas seulement au grand jour. Il agit en sous-marin. Son influence, ses bureaux, l'étendue de ses réseaux d'informateurs, la liberté que lui laisse Bonaparte d'entrer à toute heure dans son cabinet vont avoir raison de ses adversaires. Dès le mois de juillet, Bonaparte rappelle Abrial à l'ordre, l'accuse de partialité et lui demande de dissoudre le premier bureau, le plus important, de la commission des émigrés comme de renvoyer son secrétaire général, Lepage²², qui, écrit le Premier Consul, abuse de sa confiance. « Composez votre bureau, ajoute Bonaparte, d'hommes justes, intègres et forts »²³.

Dans le même temps, le ministre ne manque pas de moyens pour décourager les bonnes volontés. Il fait la chasse aux faux certificats de

(20) *Mémoires de la marquise de la Tour du Pin*, Paris, 1951, p. 271.

(21) *Dix années d'émigration. Souvenirs et correspondance du comte de Neuilly*, Paris, Charles Douniol, 1865 ; Hambourg, 9 juin (1800), p. 314.

(22) Ce fonctionnaire au ministère de la Justice se fera un spécialiste de l'émigration et publiera sous la Restauration : *Des émigrés et de leurs créanciers depuis la Restauration*, Paris, 1823. En 1800, Joséphine lui adresse régulièrement des lettres en faveur de tel ou tel de ses protégés.

(23) *Correspondance générale*, vol. 3, n° 5535, Lettre de Bonaparte à Abrial, Paris, 29 messidor an VIII (18 juillet 1800). Voir également sa lettre du 22 juillet 1800.

toutes sortes que parviennent à se procurer les émigrés, en particulier les faux états de service dans les armées de la République, qui donnent droit à radiation²⁴. Il adresse à Abrial des listes dressées par des comités locaux de patriotes, de citoyens soupçonnés de fabriquer de fausses attestations de résidence, s'efforce d'écarter les demandes par des procédés dilatoires ou par des exigences improvisées. Il fait pression sur les diplomates en poste à l'étranger pour que ceux-ci ne délivrent des passeports qu'avec son assentiment²⁵. Il se plaint de la complaisance des juges des tribunaux ordinaires et fait parfois enfermer une deuxième fois certains prévenus d'émigration trop légèrement acquittés à ses yeux. Bref, l'exercice de la justice, « ce refuge des formes sacrées » note-t-il presque en grimaçant dans un rapport à Bonaparte, le gêne²⁶.

Son Bureau des émigrés transformé en dépôt d'archives, produit nombre de listes qui sont autant de moyens de vérification ou de surveillance des prévenus d'émigration : l'état nominatif de tous ceux qui ont servi dans l'armée de Condé, les tableaux des logeurs de Bruxelles et de Mons, la table des décès de la ville de Hambourg, des lettres saisies et plusieurs autres séries de documents parmi lesquels un « état des personnes qui ont été aperçues à diverses époques en pays étranger »²⁷. Stanislas de Girardin évoque de son côté, dans ses souvenirs, les milliers de fiches individuelles détenues par le ministre dans les profondeurs de ses bureaux²⁸. Il n'est certainement pas dans l'intention du ministre de la Police de faciliter la vie des émigrés rentrés. Certaines expressions nées à cette occasion en

(24) Une loi du Directoire du 17 messidor an VII (6 juillet 1799) autorisait la radiation des « défenseurs de la patrie » portés « par vengeance » sur les listes d'émigrés à l'époque de la « réaction royale ». Voir dans les collections de la Bibliothèque historique de la ville de Paris, une note du ministre, contemporaine des derniers temps du Directoire (8 vendémiaire an VIII – 30 septembre 1799), sur ce sujet : « Il est pénible d'avoir à observer que les faux certificats de service militaire surpris par des émigrés connus, nécessitent de la part des administrations, des vérifications sévères à l'égard de ceux qui réclament comme défenseurs de la patrie [...] »

(25) Voir sa lettre à Beurnonville, ministre de la République à Berlin, du 10 octobre 1800, citée par Forneron dans son *Histoire générale des émigrés* (p. 386) : « Je ne puis qu'applaudir aux précautions que vous prenez relativement aux passeports que vous expédiez ; ces précautions doivent empêcher les émigrés, les prêtres et les malveillants de toutes espèces de venir dans l'intérieur de la France ». (MAE CP Prusse 228)

(26) AN AFIV 1043 : « Compte rendu de l'administration de la police générale par le ministre de ce département. » Minute corrigée de la main de Fouché (novembre 1800).

(27) D'après Henri FORNERON, *Histoire générale des émigrés*, Paris, Plon, 2 vol., 1908, tome 2, p. 386. Voir également l'article de Luc BOISNARD, « Les émigrés sont de retour », *Revue du souvenir napoléonien*, n° 432, janvier 2011, p. 21-30.

(28) *Journal et souvenirs du comte S. de Girardin*, Paris, 2 vol., Moutardier, 1828. I, p. 228. C'est Bonaparte lui-même qui en nivôse an IX évoque devant Girardin le « dictionnaire » aux 1500 noms de son ministre de la Police. En messidor an VIII, Fouché obtiendra de Bonaparte un arrêté mettant systématiquement sous surveillance les émigrés radiés. (AN AFIV 1043)

témoignent : être « aligné » par la police, obtenir « une surveillance ». Ceux qui ont la chance d'arriver au bout de leur procédure de radiation découvrent parfois que les quelques biens qui leur restaient ont été précipitamment vendus par les autorités dans l'intervalle de leurs démarches.

Le nombre des mis en surveillance augmente régulièrement au cours de l'année. On en comptait déjà 1 590 au lendemain du coup d'État de Brumaire²⁹. Les arrestations et les expulsions, souvent impossibles à prévenir, se multiplient d'autant³⁰. Il est difficile d'en savoir exactement le nombre sinon par la rumeur. On parle de 900 émigrés détenus arbitrairement au Temple à Paris ou dans les différents dépôts de police de la frontière et des chefs-lieux de département au cours de l'été 1800³¹. Fouché prend ses décisions dans le secret de ses bureaux de la rue des Saints-Pères et de son hôtel du quai Malaquais. C'est ce que confie Dupérou, un agent royaliste qui parviendra à maintenir à Paris jusqu'en mai 1800 un réseau d'espions parfois recrutés jusqu'au sein même du ministère de la Police, dans un rapport à Hyde de Neuville du 20 janvier 1800 : « Les projets d'arrestation sont parfois très difficiles à connaître, concertés entre le ministre et son secrétaire particulier ou un inspecteur général de police. Encore le ministre, souvent, ne fait-il part de ses projets qu'au moment de l'exécution. Comment voulez-vous que nous soyons instruits »³².

Tout ceci reste évidemment peu connu des émigrés eux-mêmes. Tandis que ses subalternes persécutent et frappent, le ministre oblige et reçoit aimablement tous ceux dont les recommandations viennent d'assez haut pour que cela en vaille la peine. Joséphine, dont il s'est fait l'alliée dans sa lutte contre Lucien Bonaparte, obtiendra beaucoup de lui. Georgette Ducrest, la nièce de Madame de Genlis, évoque ainsi à propos de son père venu plaider sa cause jusque dans le cabinet du ministre, sur la recommandation de la future impératrice, un homme obligeant, bonhomme, facétieux et amusé : « Vous saurez me prouver bien sûr, aurait-il dit d'un

(29) AN, 284 AP16 Papiers Sieyès : Rapport du ministre de la Police aux consuls, non daté (brumaire an VIII). Fouché parle également dans ce même rapport de 21 800 dossiers d'émigrés en cours d'examen à la même époque.

(30) Fouché proposera même à Bonaparte qui le lui refusera un projet d'arrêté ordonnant l'expulsion systématique dans les trois jours de tous les émigrés rentrés qui n'auraient pas réclamé contre leurs inscriptions – conformément à un arrêté précédent du 27 février (voir *supra*) – avant le mois de décembre 1799. (AN AFIV 1314 : « Proposition d'arrêté, 19 germinal an VIII (10 avril 1800) »)

(31) Comte de Neuilly, *op. cit.*, Madame de Neuilly à sa fille, Hambourg, 9 septembre (1800), p. 316.

(32) AN, F⁷ 6247 : « Copies des rapports de Dupérou à Hyde de Neuville, Nivôse, Ventôse an 8 » Rapport du 30 nivôse an VIII.

air badin, que vous n'avez pas quitté la France ! ». ³³ Le récit des audiences données par le redoutable ministre se retrouve jusque dans la littérature contre-révolutionnaire au point de devenir une sorte de *moto* de l'innocence plaidant devant le crime. Dans l'un de ses romans récemment réédités, les *Mémoires de Sophie*, Claire de Duras, la chère « sœur » de Chateaubriand, met en scène son héroïne venue demander la libération de son amant émigré M. de Grancey jusque dans le cabinet de Fouché. Elle a vécu la scène puisqu'elle avait elle-même obtenu sa radiation individuelle par un acte signé de la main du ministre le 3 septembre 1801 (16 fructidor an IX). Elle décrit très classiquement un homme « dont la physionomie portait l'empreinte de tous les crimes », mais qui contre toute attente force son admiration par sa mansuétude. « Je venais demander de la reconnaissance à cet homme et en le regardant, je cessai d'en espérer ; je me trompais [...] » ³⁴. Ce faisant, le ministre se crée ainsi un réseau de clientèle parmi l'ancienne noblesse émigrée qui lui vaudra bientôt le soutien et les applaudissements d'une partie du faubourg Saint-Germain » ³⁵. C'est ainsi qu'il obtiendra le soutien et l'amitié de Delphine de Sabran, marquise de Custine, qu'il avait puissamment aidé à rentrer dans la partie séquestrée de ses biens. Par elle, il sera à même d'en faire autant après Brumaire avec celle qui deviendra l'une de ses plus proches amies, la princesse de Vaudémont, qu'il appelait familièrement la « reine des hiboux » à cause de son goût pour les animaux et parce qu'elle dormait peu ³⁶.

Fouché ne parviendra pas - comme il le fera de Lucien en novembre 1800 - à faire tomber Abrial qui ne sera démis de ses fonctions que plus tard en septembre 1802, mais dès le mois d'octobre 1800, la commission des émigrés du ministère de la Justice est supprimée alors qu'en même temps 48 000 individus sont radiés massivement de la liste fatale, par un arrêté consulaire du 20. Toutefois, le même système arbitraire se prolonge au sein d'une nouvelle commission de neuf conseillers d'État et Fouché reprend ses accusations. Il dénonce dans un nouveau rapport au consul du 7 novembre « cette immense manufacture de certificats, d'attestations, de pièces justificatives dont l'imposture a fait un si long trafic et sur

(33) *Mémoires sur l'impératrice Joséphine*, Paris, Ladvocat, 3 vol., 1828. I, p. 46.

(34) Madame de DURAS, *Mémoires de Sophie suivi de Amélie et Pauline. Romans d'émigration (1789-1800)*, Édition établie, présentée et annotée par Marie-Bénédicte DIETHELM, Paris, Éditions Manucius, 2011, p. 133.

(35) L'auteur anonyme des *Mémoires d'une femme de qualité* va jusqu'à y voir l'une des causes de la première disgrâce d'un Fouché par trop « optimiste » et indulgent aux yeux de Bonaparte, en septembre 1802, *Mercur de France*, 1887, p. 203.

(36) Il obtiendra même pour elle en thermidor an X la restitution d'une créance de 827 776 000 francs sur les biens de son mari dont elle était séparée (Voir mon *Talleyrand*, Paris, Fayard, 2006).

lesquels la police est obligée de rendre des décisions ». Les réclamations de radiations portées par « tout ce qu'il y a à Paris de sénateurs, de législateurs, de tribuns et de généraux » sont si nombreuses, dit-il encore dans un autre rapport, que « mon ministère n'y suffirait pas, n'eût-il que cette seule occupation »³⁷.

La victoire de Fouché : un système d'amnistie contrôlée

Derrière les attaques perce une intention développée pour la première fois dans un grand rapport à Bonaparte du 20 octobre 1800 (28 vendémiaire an IX), dont on sent bien qu'il a été médité depuis longtemps³⁸. Cette fois le ministre, fort de ses succès de l'été contre les royalistes³⁹, se croit assez fort pour abattre ses cartes. On peut le résumer ainsi. D'après le système en cours, par ailleurs empreint de favoritisme et qui ne touche que les plus riches, non seulement les émigrés radiés échappent parfois à la surveillance de la police, mais ils ont surtout le tort de réintégrer la République en toute impunité. En proposant une épuration radicale et systématique des listes originelles trop souvent imprécises et fautives, par classes d'émigrés, en se réservant la maintenance sur les listes de quelques 3 300 individus sélectionnés parmi les plus dangereux et appartenant pour la plupart au noyau dur de l'émigration politique et militaire, le ministre plaide pour un système d'amnistie contrôlée, aux antipodes de l'acquittement ou de l'absolution. L'amnistie dont il jurait quelques mois plus tôt dans ses proclamations qu'elle n'était pas de saison, prend toutefois ici une coloration particulière. Les émigrés dont le ministre dénonce sans cesse « l'insolente prétention », devront aller à Canossa, prêter serment à la République, renoncer à leurs biens et rester sous la surveillance de la police pendant une période d'au moins dix ans. On les accepte, mais sous condition et comme autant de repentis.

La pacification religieuse de la République et surtout la paix avec l'Angleterre finiront par donner raison au ministre de la Police. Sur ce plan, le retournement de Bonaparte dans les premiers mois de 1802 aura été aussi rapide que spectaculaire. Cette fois, juge le Premier Consul, la situation s'y prête. Sur le papier, Fouché obtient gain de cause sur toute la

(37) AN AFIV 1043 « Rapport du ministre de la Police au premier consul des 7 et 16 brumaire an X (29 octobre et 7 novembre 1800).

(38) AN AFIV1314. On y trouve deux versions de son rapport du 29 octobre 1800. Dans son rapport aux consuls de brumaire an VIII déjà cité, Fouché parlait déjà de traiter les radiations « par classes d'individus » pour simplifier le travail administratif.

(39) Notamment le démantèlement de l'agence royaliste dirigée par Hyde et Dupérou et la saisie de leurs papiers à Calais.

ligne, y compris sur la question des biens d'émigrés invendus, jusqu'alors placés sous séquestre. Bourrienne en partie chargé de la rédaction du projet consulaire aura beau prétendre dans ses *Mémoires* que Bonaparte aurait cédé sur ce point aux tenants de la révolution en général et à son ministre de la Police en particulier, c'est le mauvais état des finances de la République qui *in fine* explique les nombreuses restrictions mises à la restitution des biens invendus des émigrés amnistiés⁴⁰. Dès les premiers mois de 1802, le conseiller d'État Régnier était ainsi chargé de préparer une loi relative à la vente de biens d'émigrés non aliénés pour un montant de 120 millions de francs⁴¹.

L'amnistie des émigrés décrétée, à la suggestion de Cambacérès, par un senatus-consulte du 26 avril 1802 (6 floréal an X⁴²), reprend presque point par point le projet initial du ministre de la Police. Elle est accordée à tous les émigrés qui rentreront en France avant le 23 septembre (premier jour de l'an XI) et prêteront serment à la constitution. Ces derniers devront renoncer à toutes relations, fonctions, titres et décorations reçues à l'étranger. Ils resteront pendant dix ans sous la surveillance de la police et demeureront tout au long de cette période passible de mesures d'éloignement de 20 lieues de leur domicile habituel. Ils ne pourront en aucun cas attaquer les actes de ventes passés entre la République et les acquéreurs de biens nationaux. Les restitutions des biens invendus sont par ailleurs assorties de nombreuses exceptions : les domaines forestiers déclarés inaliénables par la loi du 2 nivose an IV (23 décembre 1795), les rentes sur les canaux, les créances sur l'État, considérées comme éteintes « par confusion », et d'une façon plus générale tous les biens immeubles occupés par une administration de la République⁴³. Contre ces « déclarations, serments et renonciations », le ministre de la Police seul délivrera personnellement

(40) *Mémoires de M. de Bourrienne*, Paris, Ladvocat, tome 4, 1829, p. 333 et *sq.* Bourrienne fait allusion ici aux succès qu'aurait remporté Fouché, lors du conseil extraordinaire réuni à la Malmaison le 11 avril 1802 en vue de la mise au point du projet d'amnistie discuté à huis clos au conseil d'État le 16 avril puis porté au Sénat par Régnier, Roederer et Fourcroy, afin d'éviter tout débat au Corps législatif et au Tribunat. Sur les exceptions à la restitution des biens invendus des émigrés, voir aussi les mémoires de Cambacérès (I, p. 619). Une bonne analyse de Thierry Lentz sur le senatus-consulte d'avril 1802 dans son *Grand Consulat*, Paris, Fayard, 1999, p. 334-335.

(41) *Correspondance générale*, tome 3, Instructions de Bonaparte à Régnier du 26 pluviôse an X (15 février 1802), n° 6768.

(42) *Bulletin des lois de la République*, 3eme série, t. VI, n° 178, p. 107-112, Paris, Imprimerie de la République, X (1802)

(43) Dès le 20 octobre 1801 (28 vendémiaire an IX) un arrêté consulaire levait les séquestres sur les biens d'émigrés radiés. Dans la réalité, les démarches des radiés puis des amnistiés d'avril 1802 pour recouvrir une partie de leurs biens, s'apparenteront le plus souvent au dur parcours du combattant. Voir ce que raconte là-dessus le duc d'Escars aux prises avec les services de la préfecture de la Seine, dans ses *Mémoires*, *op. cit.*, p. 261 et *sq.*

des « certificats d'amnistie » aux émigrés concernés, après examen des rapports des préfets les concernant. Une liste de 1000 noms sera par la suite dressée, qui maintiendra définitivement en dehors des lois de la République les émigrés considérés comme les plus dangereux. Les exclusions sont, sur ce point, moins nombreuses que celles qu'avait prévues Fouché.

Certes, l'amnistie est présentée comme une mesure de justice et de clémence. Aucune ambiguïté sur le sens que Bonaparte, d'accord avec son ministre, a voulu lui donner. Comme on peut le lire dans un avis émis par le conseil d'État le 27 juillet sur l'exécution du sénatus-consulte du 26 avril : « L'amnistie est destinée à effacer le délit dont le prévenu s'est rendu coupable en émigrant au préjudice des défenses portées par la loi de son pays »⁴⁴. Mais le passé est-il véritablement oublié ? Tout le dispositif des 17 articles du sénatus-consulte de floréal tend à prouver que non seulement la culpabilité précède le pardon, mais que le pardon lui-même n'efface pas entièrement le crime dont se sont rendus coupables les émigrés envers leur patrie⁴⁵.

Le sénatus-consulte du 26 avril constitue sans aucun doute une victoire pour Fouché⁴⁶. Il réaffirme les grands principes de la République et systématise d'autant les pouvoirs de surveillance de la police sur les anciens ennemis et autres suspects de la Révolution tout en affaiblissant la position du prétendant de la maison de Bourbon en exil⁴⁷. Mais, pour Fouché, il s'apparente aussi à une victoire à la Pyrrhus.

Bonaparte et Fouché ont-ils eu les mêmes intentions d'avenir en portant le texte d'avril 1802 ? Pour le premier, c'est donner une impulsion décisive au système de « fusion » politique et sociale auquel il pense de plus en plus, pour le second, c'est consacrer la défaite de l'émigration, imposer leur soumission à tous ceux qui refusent les principes de la Révolution,

(44) *Bulletin des lois de la république*, 3ème série, tome VI, « Extrait des registres des délibérations des consuls de la république du 9 thermidor an 10 ».

(45) Toute la jurisprudence de la Restauration va dans le sens d'une interprétation restrictive du sénatus-consulte du 6 floréal an X, notamment à l'occasion des multiples affaires qui opposeront les anciens émigrés, créanciers de l'État à ce dernier. Ce n'est que par l'ordonnance royale du 21 août 1814 que l'émigration cesse d'être considérée comme un crime. Voir à ce sujet, entre autres, Jean B. J. PAILLET, *Droit public français ou histoire des institutions politiques*, Paris, 1822 : « Par ce sénatus-consulte, les émigrés ne cessèrent point d'être considérés comme des criminels ; ils furent mis sous la surveillance du gouvernement pendant dix années (art. 12) » (p. 866). Des développements analogues dans Anne SIMONIN, *op. cit.*, p. 319 et sq.

(46) Il s'en félicite et s'en attribue tout le mérite dans ses *Mémoires*, Louis MADELIN (éd.), Paris, Flammarion, 1945, p. 187.

(47) Dans sa circulaire du 17 août 1802 aux préfets, Fouché leur demande entre autres de consacrer un article (le cinquième) de leur rapport annuel au ministre, à la police personnelle des anciens prévenus d'émigration « en exécution du sénatus-consulte du 6 Floréal sur les émigrés ».

qu'ils en aient été les victimes ou pas, les manipuler sans doute et les mettre pour longtemps sous sa tutelle, par la loi.

Les malentendus ne sont jamais bons conseillers. La peur et la méfiance non plus. La vérification systématique par Bonaparte des rapports de Fouché, l'existence - parmi d'autres - d'une contre police consulaire censée contrebalancer et surveiller celle du ministre en titre, le montrent assez. C'est parce que Fouché a décidément trop de pouvoir à ses yeux, que Bonaparte devenu consul à vie, finira par décider quelques mois plus tard, sans d'ailleurs oser le lui dire directement, de dissoudre le ministère de la Police en le réunissant à celui de la justice confié à Régnier.

Une fois de plus, Fouché n'aura pas su faire mentir le mot de Talleyrand : « Un ministre de la Police est quelqu'un qui s'occupe d'abord de ce qui le regarde et ensuite de ce qui ne le regarde pas. »

Emmanuel DE WARESQUIEL
École Pratique des Hautes études
emmanuel.dewaresquiel@wanadoo.fr