Pouvoir civil, pouvoir militaire et régime d'exception dans les « régions » périphériques au temps du Consulat

Francis Pomponi

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/830>

DOI : 10.4000/ahrf.830

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2003

Pagination : 147-169

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Francis Pomponi, « Pouvoir civil, pouvoir militaire et régime d'exception dans les « régions » périphériques au temps du Consulat », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 332 | avril-juin 2003, mis en ligne le 22 avril 2008, consulté le 22 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/830> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.830>

POUVOIR CIVIL, POUVOIR MILITAIRE ET RÉGIME D'EXCEPTION DANS LES « RÉGIONS » PÉRIPHÉRIQUES AU TEMPS DU CONSULAT

FRANCIS POMPONI

La problématique abordée ici s'inscrit dans la continuité chronologique et thématique de la thèse de J. Godechot sur les commissaires aux armées sous la Révolution. La période est celle du Consulat (1800-1802 plus précisément). La question des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire continue en effet à se poser avec acuité au-delà de l'institution des préfetures. Cela est plus particulièrement analysé pour le département des Alpes-Maritimes. L'étude est accompagnée d'une réflexion sur la fonction spéciale et souvent momentanée des administrateurs généraux qui font figure de super-préfets. Nous les trouvons dans des territoires périphériques récemment conquis, en Piémont avec Jourdan, à Parme avec Moreau de Saint-Méry, à l'île d'Elbe avec Briot... mais, tout aussi bien, en Corse avec Miot, ce qui ne manque pas de poser problème. Nécessité de faire face à l'agitation intérieure et/ou au péril extérieur ? Simple mesure provisoire en attendant une normalisation ? Conjoncture et solutions institutionnelles sont étroitement liées et la création des préfetures s'accompagne également dans ce cas d'un flottement en termes d'attribution ou d'exercice des fonctions civiles et militaires

Mots clés : pouvoir civil ; pouvoir militaire ; administrateur général ; Corse ; Alpes-Maritimes ; Miot.

Les deux célèbres tableaux représentant, l'un, celui de Gros, Bonaparte en Premier consul, l'autre, de David, le même Bonaparte franchissant le Grand-Saint-Bernard, pourraient servir d'ouverture au thème du rapport entre pouvoir civil (le costume à l'antique) et pouvoir militaire (l'uniforme de général de la Révolution) au temps du Consulat*.

* Version remaniée de l'intervention faite à Nice lors de la célébration du bicentenaire de la création des préfetures et parue dans *Recherches régionales*, année 2000.

Plus que tout autre, le Premier consul a eu conscience du dilemme et a tenu à s'en expliquer. Se défendant d'avoir instauré par les armes une dictature militaire qui mettait un terme à la Révolution - c'est pourtant cette image qui allait s'imposer ! - Bonaparte, dès la promulgation de la Constitution de l'an VIII et le premier plébiscite ratifiant ce qu'il faut bien appeler son « coup d'État », affichait la primauté du pouvoir civil pour gérer au sommet le Nouveau Régime qui se voulait toujours républicain. En avril 1800, s'adressant à Miot, il déclarait au cours d'une conversation privée : « Je ne veux pas faire le général » et il se présentait comme un chef d'État constitutionnel : « Je ne suis, disait-il, qu'un magistrat de la république », exprimant par-là toute sa défiance à l'égard des généraux, en un temps où il pensait déjà à sa succession (1) ! Cette primauté du civil dans un système très centralisé, il la consacrait sur le plan de la gestion administrative du pays par la loi de pluviôse an VIII instaurant les préfetures départementales. C'est ce qu'il appelait alors « civiliser le système » (2).

Étant donné la pérennité de l'institution, son incontestable succès dans la dimension historique, on a parfois tendance à oublier que la loi du moment n'a pas eu l'effet d'une baguette magique et que, dans les temps particulièrement agités où elle a été instaurée, il fut difficile de tourner la page et de faire rentrer dans le rang le pouvoir militaire. Si le problème ne se pose pas, ou peu, alors, dans les départements de « l'intérieur » où le texte, dès la première fournée de préfets, a reçu une application immédiate et sans contestation majeure, il n'en alla pas de même aux frontières de l'Hexagone, à la périphérie, dans les départements frontières, anciennement ou récemment conquis, là où le péril extérieur et l'agitation intérieure avaient pour effet de maintenir sur place d'importantes forces armées, des militaires, et souvent une pléthore de généraux qui ne voyaient pas d'un bon œil l'arrivée de « pékins », comme ils disaient déjà alors, nantis de pleins pouvoirs, qu'ils allaient exercer en grande partie à leurs dépens.

Les travaux de Jacques Godechot et notamment sa thèse (3) nous ont familiarisé avec ce thème d'« enjeu de pouvoir » en démontrant combien, au cours des guerres de conquête de la Révolution, sur les divers fronts d'Italie, des pays rhénans, de Suisse ou de Belgique, pouvoir civil et pouvoir militaire se sont constamment affrontés, le Directoire ayant eu toutes les peines à

(1) Miot DE MELITO, *Mémoires*, tome I, pp. 269 et 272. Au même Miot il déclarait aussi : « Vous ne pouvez pas avoir pour partisans dévoués les militaires [...] il est nécessaire de s'assurer d'un parti puissant [...], le seul qui soit en état de contrebalancer l'influence de l'armée et ce parti se compose de prêtres et de catholiques » (*id.*, p. 294). Miot, rapportant les propos de Joseph, écrit encore : « Mon frère pense qu'il ne devrait pas être remplacé par un militaire. Déjà, me disait-il, j'ai besoin d'une grande habileté pour contenir cette foule impatiente et enorgueillie de généraux qui ambitionnent le poste brillant que j'occupe » (*id.*, p. 276). Bonaparte évoquant alors sa succession déclarait à son frère : « Si je mourais dans mon lit je conseillerais au peuple français de ne point me donner un militaire pour successeur » (*id.*, p. 318).

(2) *Id.*, p. 269.

(3) J. GODECHOT, *Les commissaires aux armées sous le Directoire*, Paris, 1941.

contenir, par la voie de ses représentants ou commissaires, les ambitions des généraux de la République portés par leurs succès à dicter leur loi, rédiger les traités, et faire peser sur le régime la menace du glaive. Cela vaut pour Bonaparte, général en chef de l'armée d'Italie... le seul qui soit allé jusqu'au bout, mais comment ne pas penser à d'autres qui, comme Hoche, Brune, Augereau, Jourdan, Championnet, ont toujours pris leurs aises lorsqu'il s'agissait de débattre avec les commissaires aux armées chargés, en principe, de surveiller leurs actes et de leur donner des instructions ! La période traitée dans la thèse de Godechot se clôt en 1800, peu avant l'institution des préfetures, sans donner pour autant à penser qu'au lendemain de Brumaire la question ne se pose plus. Notre réflexion s'inscrit dans la continuité de cette problématique.

Au fur et mesure que les conquêtes s'accomplissent et que les annexions se réalisent dans les zones périphériques, suivies de la phase de « départementalisation » et de mise en place des préfetures, on est loin d'aboutir d'emblée à l'instauration d'un régime civil conforme à la Constitution : le poids de la guerre, la menace du péril tant extérieur qu'intérieur, continuent de peser et d'infléchir l'exercice du pouvoir dans le sens du militaire et/ou du régime d'exception qui ont pour effet de rabaisser les préfets dans des rôles parfois très secondaires ou de leur susciter de réelles difficultés dans l'exercice de leurs fonctions telles que la loi les a définies (4). Quelques rappels suffiront pour prendre la mesure du problème, parfois au-delà même du Consulat.

Des toutes premières terres conquises et « départementalisées » sur le front méridional en 1798, les provinces illyriennes ont vécu sous le signe permanent de cette ambiguïté (5). Les généraux de l'armée d'Italie transplantés outre-Adriatique continuent d'autant plus à y dicter leur loi que la conquête est fragile, menacée par la pression de l'Angleterre et de la Russie.

Considérons les départements rhénans, la fameuse rive gauche du Rhin, administrée dès les premiers temps (1792) par des autorités militaires conformément au droit de guerre exercé sur des territoires occupés. Il en est ainsi jusqu'au lendemain de fructidor an V (octobre 1797) où est instaurée l'éphémère République cisrhénane. À la phase d'une commission administrative composée de trois Français sous les ordres du général Joubert affublé du titre de commissaire, succède Hoche, général en chef de l'armée de Sambre et Meuse (homologue de Bonaparte à la tête de l'armée d'Italie) qui distribue les postes administratifs. Puis survient la décision annexionniste et, si l'on voit apparaître un civil en la personne de François Joseph Rudler,

(4) Là on demeurera loin de l'esprit du texte de pluviôse défini par Chaptal suivant lequel « la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré [...] avec la rapidité du fluide électrique ».

(5) E. RODOCONACHI, *Bonaparte et les îles ioniennes*, Paris, 1899.

nommé, grâce à l'appui de Reubell, « commissaire du gouvernement » dans les pays conquis entre Meuse et Rhin et Rhin et Moselle. On constate que son autorité couvre les quatre départements nouvellement créés de Mont-Tonnerre, Sarre, Rhin et Moselle, et Roer et qu'il se plaint des incessants empiétements du pouvoir militaire. Cette situation d'annexion est légalisée par la paix de Luneville en 1801 mais c'est seulement en juin 1802 que disparaît la fonction de commissaire du gouvernement et que chaque département est administré par un préfet... mais celui-ci n'exerce son pouvoir qu'à l'ombre de la tutelle militaire pour d'évidentes raisons géostratégiques (6).

S'agit-il d'une autre zone périphérique, les départements hanséatiques, nés en 1810 de la réunion à l'Empire des bouches de l'Escaut, de la Meuse, du Rhin, de la Weser et de l'Elbe, annexion commandée par des exigences économiques et financières liées au blocus et à la volonté d'assurer les frontières de l'Empire sur la Baltique, on est encore en présence d'un régime d'exception. L'établissement des institutions n'est pas ici un objectif en soi, mais un moyen pour garantir l'application de conceptions économiques et militaires et la nouvelle administration prend dès le début le double caractère d'organisation civile et militaire. Le décret impérial du 18 décembre 1810 établit une commission de gouvernement afin d'administrer provisoirement ces départements hanséatiques, mais la réalité tangible demeure le cadre de la 32^e division militaire commandée par le maréchal Davout, prince d'Eckmühl, exerçant la fonction de gouverneur général, assisté d'un intendant des Finances et d'un conseiller d'État pour la justice. Le commandement des troupes et l'exercice de la haute police relèvent exclusivement de lui et les trois préfets, réduits à un rôle subalterne, dépendent entièrement de lui. B. Schmidt a écrit à ce propos : « Il est impossible de parler d'une administration civile dans les départements hanséatiques. Traitée comme un pays ennemi et conquis, la 32^e division militaire fut soumise à l'arbitraire d'un régime militaire tenant uniquement par la force de l'armée » (7).

Survie de l'appellation et de la fonction de « commissaire », mention de « gouverneurs », d'« administrateurs », mise en avant de la structure de « division militaire » plutôt que de celle de département, nous invitent à voir de plus près la question en restreignant notre analyse à l'« aire méridionale ».

(6) Cf. J. SMETS, « Les pays rhénans 1789-1802, d'une occupation militaire à une administration de l'occupation », dans 1789-1799, *Nouveaux chantiers d'histoire révolutionnaire. Les institutions et les hommes*, Paris, Éd. du CTHS, 1995.

(7) Burghart SCHMIDT, « Continuité et transformations dans les départements hanséatiques », dans *All'ombra dell'Aquila imperiale*, atti del convegno Torino 15-18 octobre 1990, Roma, 1994, t. I, p. 82.

Le cas du Piémont

Une fois conquis, le Piémont fut très tôt « départementalisé » (8), mais, comme le déclarait Fouché : « Il a toujours eu une administration générale qui en a fait une province à part » (9), marquant bien que l'important ici n'était pas le cadre administratif départemental mais celui de la 27^e division militaire qui, sous le Consulat comme sous l'Empire, correspondait à l'entité géographique et historique du Piémont. Dès le temps de la conquête du pays, fin 1798, les hommes forts sont les militaires et lorsqu'est mis en place par le Directoire un commissaire exécutif en la personne de Eymard, il doit compter avec Emmanuel Grouchy, général de division, qui s'occupe beaucoup de politique et du sort du pays dans la tradition des généraux républicains et dans la lignée de Bonaparte (10).

Lorsqu'en 1799 le point de vue annexionniste prévaut, l'armée pèse toujours très lourd avec ses 25 000 hommes de troupe qui occupent notamment les places fortes de Turin, Casale, Tortone et Alexandrie et le débat concernant l'annexion tourne autant autour de raisons stratégiques (le glacis des Alpes par rapport aux Autrichiens) que de considérations économiques. Au lendemain de Marengo en juin 1800, le régime politique du Piémont se cherche toujours et le meilleur repère reste encore celui de la 27^e division militaire de la République française. En août de la même année, le général Jourdan y est envoyé comme ministre plénipotentiaire, une fonction civile, mais exercée par un militaire qui ne tarde pas à devenir, après le rattachement, un véritable proconsul lorsqu'il est désigné (le 2 avril 1801) comme administrateur général de la 27^e division militaire avec pouvoir de nomination des premiers préfets, tous Piémontais, mis en place dans la foulée. Marco Carassi écrit à ce propos : « *esiste in particolare in Piemonte un filtro tra il governo di Parigi e i prefetti ai quali saranno consentiti rapporti diretti con il ministero de l'intemi solo dopo 1805 quando all'amministratore generale subentra un govematorato generale* » (11). Comme nous l'avons vu à propos des départements hanséatiques, les préfets sont en place mais ils sont sous la coupe d'un administrateur général, un militaire exerçant des fonctions essentiellement civiles et cela n'est pas remis en cause après l'annexion officiellement décrétée le 22 septembre 1802. À Jourdan succédera dans la

(8) En dernier lieu sur le Piémont, voir la thèse (non publiée) de J. BOURGUET-ROUYEYRE, *Le Piémont face à l'annexion française*, Université Paris I, 1993. Également, G. VACCARINO, « Annessionismo e autonomia nel Piemonte giacobino dopo Marengo », dans *Studi in memoria di G. Solari*, Torino, 1954.

(9) Manuscrit 267, bibliothèque de Cessoles, Nice.

(10) Voir le discours-programme de Grouchy du 21 janvier 1799 où il est question de réforme de l'université et de célébration des sciences et des arts, « enfants de la liberté ». Archives des Affaires étrangères, Piémont, registre 278.

(11) Marco CARASSI, « L'amministrazione prefettizia in Piemonte : organizzazione istituzionale e funzionamento », dans *All'ombra dell'Aquila imperiale, op.cit.*, t.I, p. 46. Également, Giorgio VACCARINO « L'amministrazione prefettizia in Piemonte, apparati e personale », *id.*, p. 35.

même fonction Charbonnière par intérim, plus tard Berthier suivi de Menou, l'ex-général de la campagne d'Egypte, volontiers qualifié de pacha, puis, le régime de l'administration générale évoluera avec le prince Borghese vers un « gouvernement général » qui continuera à cantonner les préfets dans un rôle de seconde zone.

L'ambiguïté de la situation administrative du Piémont est plus grande encore si on tient compte de la présence d'un commissaire général de police qui, tout en dépendant de l'administrateur, avait barre sur les préfets des différents départements. Régime militaire ? Régime d'exception ? Les deux à la fois par rapport à la norme de la structure départementale « à la française ». Le fait qu'il s'agisse d'un pays conquis, d'une zone frontrière, que la menace des hostilités extérieures y soit constante et l'agitation intérieure de type contre-révolutionnaire endémique, explique cette situation qui n'est pas aussi particulière et originale qu'on s'est plu à la dire. N'était-ce pas la situation de la Corse au même moment ?

Miot administrateur général en Corse

En effet, cette ambiguïté dont nous parlons, cette place «seconde», pour ne pas dire secondaire, des préfets, nous la retrouvons, toujours dans les zones périphériques, mais à l'intérieur même de l'ensemble national au temps du Consulat, là où ont joué des facteurs analogues. Faut-il évoquer la situation des départements de l'Ouest en 1800 alors que les préfets sont déjà créés et mis en place, mais que la « pacification » face aux Chouans n'est pas encore accomplie ! Ce n'est pas sur les préfets que compte le plus Bonaparte mais sur le général Brune, puis sur Bernadotte investis de larges pouvoirs et chargés de manier la carotte et le bâton pour ramener le calme et mettre un terme à la chouannerie. Tout l'arsenal des mesures d'exception qui ont pour effet de renforcer le pouvoir militaire est ici présent en 1800 alors que les rebelles ne désarment pas et que les bateaux anglais continuent à croiser au large des côtes : suspension de la Constitution le temps que soit rétablie « la paix maritime », tribunaux extraordinaires et justice expéditive à la discrétion des généraux, colonnes mobiles qui parcourent le pays (12).

Plus parlant encore, et pour en revenir à l'aire méridionale, est le cas de la Corse où, manifestement, les préfets mis en place dès 1800 lors de la première fournée, ne furent, y compris sous l'Empire, que des personnages de second plan en raison des mesures particulières prises par Bonaparte pour son île natale composée - rappelons-le - de deux départements, ceux

(12) Voir R. DURAND, *Le département des Côtes-du-Nord sous le Consulat et l'Empire (1800-1815)*, Rennes-Paris, 1925, p. 136. Également L. BENAERTS, *Le régime consulaire en Bretagne : le département de l'Île-et-Vilaine durant le Consulat (1799-1800)*, Rennes, 1914.

du Golo et du Liamone. Ce qui a prévalu ici, aux yeux du Premier consul, c'est qu'il avait affaire à une île, que celle-ci, même si le danger a été exagéré, vivait sous la menace d'une reconquête de la part de l'Angleterre et que, encore en 1800, l'agitation intérieure de type contre-révolutionnaire, y était inquiétante (13). La situation faite à la Corse en 1801 est très proche de celle du Piémont bien qu'il ne s'agisse pas d'un pays de conquête récente (14). Les préfets sont coiffés, moins d'un an après leur nomination, par un administrateur général (janvier 1801) en la personne de Miot qui s'était fait connaître de Bonaparte lors de la campagne d'Italie lorsqu'il était ministre plénipotentiaire en Toscane. Bonaparte avait eu recours à lui une première fois pour la Corse après la reconquête de l'île sur les Anglais en 1796 et il le reconduisait en 1801 dans une fonction exceptionnelle avec le titre d'administrateur général en le dotant de larges pouvoirs tandis que l'île était placée sous régime d'exception.

À son arrivée dans l'île, en mars 1801, Miot dresse un sombre tableau de la situation : plusieurs révoltes y ont éclaté, notamment dans le Fiumorbo et dans la région de Porto Vecchio où des émigrés pro-anglais ont débarqué sur les côtes avec l'appui logistique de la Russie ; ils troublent encore l'ordre public, ce qui nécessite la mobilisation de près de 5 000 hommes de troupes pour en venir à bout... Miot parle d'une « nouvelle Vendée » face à ces actions qui ne peuvent être mises sur le compte du simple brigandage : elles sont de type contre-révolutionnaire et inquiètent le régime (15). Dans ses

(13) E. POMPONI, « La Corse sous le signe de la Contre-Révolution », *Études corses*, 1996, n° 42.

(14) Ce qui nous permet de nous inscrire en faux par rapport à ce que déclare Carassi sur la situation du Piémont à propos de la fonction d'administrateur général : «...organo senza riscontro nella Francia metropolitana», art. cit., p. 48.

(15) « La Révolution du 18 Brumaire vint mais elle n'avait pas eu dans l'île les mêmes résultats que dans l'intérieur de la France. À l'administration confiée pendant les dernières années du Directoire exécutif à des hommes nés dans le pays même, succéda alors une sorte de gouvernement militaire et, au commencement de l'an VII, le général commandant la division réunissait pour ainsi dire tous les pouvoirs, quoique les administrations centrales eussent cessé d'exercer leurs fonctions à l'arrivée des préfets. Mais, malgré ce changement, l'établissement du gouvernement consulaire et la constitution de l'an VIII n'avaient eu que peu d'influence. Saliceti envoyé en Corse comme délégué des consuls n'avait pu par sa présence ni par les mesures qu'il prit prévenir les suites de la mauvaise disposition des esprits. Né dans le pays et toujours suspect de partialité, il trouva partout des résistances. Les habitants aigris par de longues persécutions, tourmentés par les espérances chimériques que répandaient dans l'intérieur des émigrés rentrés et quelques émissaires des Anglais, se montrèrent peu dociles et la rigueur des moyens mis en usage pour réprimer cette première agitation avait fini par faire naître de véritables soulèvements dans plusieurs parties de l'île. C'est ainsi que dans le mois de floréal et de prairial l'insurrection avait éclaté dans les cantons de Porto Vecchio et du Fiumorbo et enfin en Balagne. Les tentatives pour l'arrêter n'avaient eu aucun succès dans les deux premiers cantons ; les troupes envoyées pour les soumettre ayant été obligées de se replier, les communications avaient été totalement interrompues. La Balagne au contraire avait été soumise par une colonne de 200 hommes qui pénétra dans cette province la plus riche de l'île. À la suite de cette expédition des mesures violentes furent adoptées contre les insurgés ; plusieurs furent pendus et le délégué des consuls imposa sur les habitants une contribution de 2 M de francs dont on ne retira que 400 000 francs. Mais malgré la soumission de la Balagne et les nombreuses condamnations par la commission militaire que Saliceti avait constituée, le pays était loin d'avoir recouvré une parfaite tranquillité.

Des hommes condamnés et qui avaient échappé à l'exécution des jugements rendus contre eux s'étaient réfugiés dans les montagnes et infestaient le pays, soit par des brigandages qu'ils exerçaient

instructions de décembre 1800, Bonaparte lui avait écrit : « Votre premier soin sera d'appeler auprès de vous les préfets du Golo et du Liamone et les commandants militaires et de proclamer la Corse "hors constitution", décision conforme à l'article 92 de la constitution de l'an VIII qui prévoit que "dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'État, la loi peut suspendre dans les lieux et les temps qu'elle délimite l'Empire de la Constitution" ». Cette suspension pouvait être provisoirement déclarée dans le même cas par arrêté du gouvernement, le corps législatif étant en vacances, pourvu que ce corps soit convoqué au plus court terme. C'est une loi de décembre 1800 qui en décida pour la Corse, comme dans les départements de l'Ouest menacés par les Chouans (16), jusqu'au rétablissement de la paix maritime.

Observons cependant que, pour ne pas être « préfectoraux », les pouvoirs de Miot n'en étaient pas moins civils et que l'homme n'était pas un général. Il s'agit moins ici de pouvoir militaire que de régime d'exception. Nanti du droit de haute justice et de haute police, Miot pouvait se prononcer par arrêté sur toutes les fonctions, y compris militaires, et, du point de vue qui nous occupe, il avait le droit de suspendre ou de révoquer préfets et sous-préfets, membres du conseil de préfecture et tout employé de l'administration.

Miot déclare qu'avant son arrivée régnait en Corse « une sorte de gouvernement militaire [...] » et qu'au commencement de l'an VII « le général commandant la 23^e division réunissait pour ainsi dire tous les pouvoirs, quoique les administrations centrales eussent cessé leur fonction à l'arrivée des préfets » (17). Il dut affronter les généraux dépouillés de fait de leurs prérogatives par sa nomination et évoque en ces termes la situation qu'il rencontre : « Les militaires [étaient] blessés des pouvoirs extraordinaires qui m'étaient confiés et se montraient tout à fait hostiles [...] Loin de m'aider dans les mesures prises pour le rétablissement de la tranquillité publique, ils les entravaient de toute leur force. Le général Muller qui commandait la division, brave guerrier mais d'un esprit peu éclairé, se déclara si ouvertement contre moi, il se porta à de telles inconvenances de conduite que je fus

indistinctement sur tous les voyageurs soit par des vengeances particulières auxquelles ils se livraient. On ne pouvait faire un pas sans une escorte et souvent il fallait envoyer en détachement 5 à 6 hommes pour porter une lettre d'un poste à l'autre. Cet état violent s'était accru par le manque de subsistances et la cherté excessive du pain, par le mécontentement de la troupe dont la solde était arriérée et le dénuement complet, par la lenteur de la rentrée des fonds envoyés de Paris pour pourvoir aux besoins, par les murmures qu'excitait l'emploi de ces fonds et particulièrement de ceux qui provenaient de l'imposition de la Balagne et par le défaut absolu de justice », (MIOT, *op. cit.*, tome 3, pp. 4 et 5). Nous sommes très proches de la situation dans laquelle se trouvaient dans le même temps les départements de l'Ouest... et les Alpes-Maritimes, et on comprend mieux dans ces conditions le recours à des mesures d'exception, aux dépens de la norme préfectorale.

(16) R. DURAND, *op. cit.*, fait référence aux lois des 23 et 26 nivôse an VIII et à l'arrêté consulaire du 26.

(17) Voir supra note 15.

obligé, pour sauver mon autorité, de le faire repasser en France. Cet acte de fermeté que le premier Consul ne désapprouva pas rendit ma position meilleure ». Quant à Muller, avant d'être rappelé, il déclarait - et là apparaît bien le fond du problème - : « Les troupes qui sont en Corse ne sont pas, que je sache, hors constitution et le gouvernement ne m'a pas imposé de devoir obéir à l'administration » (18).

Miot super-préfet, préfet de région avant la lettre ?... On sait que cette question institutionnelle s'était posée lors de la préparation de la loi de pluviôse et on constate qu'en dépit du rejet de la formule « régionale » et malgré l'option pour l'échelon départemental, les réalités révèlent ces cas d'exception à la règle et la Corse est ici un bon laboratoire d'analyse (19). Miot ne manqua pas de rencontrer dans l'exercice de sa fonction l'opposition du corps préfectoral, celle de Jean-Antoine Pietri dans le Golo et de J.-B. Galeazzini dans le Liamone. Contre eux, il se réclamait de son arrêté de nomination qui prévoyait explicitement que « les deux préfetures devinssent autorités subordonnées et secondaires » et encore « que les préfets ne peuvent publier aucun acte sans autorisation et [qu'] ils doivent lui rendre des comptes » (20). Le 3 août 1802, il écrivait au ministre de l'Intérieur : « Il est normal de penser que privées par ma présence d'une partie des pouvoirs qu'elles [les autorités préfectorales] peuvent développer, elles ne le supportent qu'avec peine » et, à leur propos encore, il parle de « rouages tout à fait nuisibles » (21) si sa mission devait se prolonger. Le 28 septembre 1802, il écrivait encore : « Dans les départements où le préfet est le centre de l'autorité administrative, il a de droit la préséance sur toutes les autres autorités, mais ma présence en Corse porte nécessairement au second rang les fonctions de préfet ».

Les fonctions de Miot sont suspendues le 14 septembre 1802 et, en octobre suivant, après la signature de la paix avec l'Angleterre, la Corse rentre à nouveau sous l'empire de la Constitution, mais elle ne retrouve pas pour autant un régime normal puisque, en lieu et place de l'administrateur général, y est nommé un gouverneur militaire en la personne du général Morand doté des pouvoirs d'administration et de haute police. Il restera en poste jusqu'en 1809 et régnera en maître, plaçant sous sa botte les malheureux préfets. Plus que jamais, et comme en Piémont ou comme plus tard dans les départements hanséatiques, la référence n'est pas le département - la correspondance officielle l'atteste largement - mais le cadre de la

(18) A. D. de Corse du Sud, 1M 13, correspondance, lettre de Muller du 11 septembre 1801.

(19) Voir la série d'études sur « L'administration préfectorale sous le Consulat et l'Empire » conduites par Ch. DURAND, *Annales de la faculté de droit d'Aix-en-Provence*, n° 52, 1965, en particulier concernant la proposition du conseiller d'État Shée de créer des administrateurs régionaux. Projet demeuré lettre morte ? Notre point de vue sera ici plus nuancé au vu des *realia*.

(20) A. D. de Corse du Sud, série 1 M, correspondance, 10 et 13.

(21) Ibid., 1 M 13.

division militaire que commande Morand réunissant les deux pouvoirs, civil et militaire, et entretenant habilement la peur d'un retour des Anglais pour conforter sa position.

Briot commissaire général de l'île d'Elbe

Alors que Miot se trouvait en Corse s'est posée la question de l'île d'Elbe, à quelques encablures. Lorsque les Anglais en 1796, au moment de la reconquête républicaine, avaient mis un terme au royaume anglo-corse, le vice-roi Elliot s'était retiré d'abord à Porto Ferraio et les Anglais y étaient toujours présents lorsqu'en 1799 les Français occupèrent l'île d'Elbe sans prendre encore de décision concernant cette possession que se partageaient en droit l'Espagne (présente dans le préside de Porto Longone), le duché de Toscane, souverain de Porto Ferraio, et le principat de Piombino (sous influence napolitaine), maître du reste de l'île... une situation on ne peut plus complexe ! C'est seulement en 1802 et dans le cadre de la paix d'Amiens que l'île d'Elbe fut reconnue possession française, alors que les Anglais occupaient toujours Porto Ferraio, et l'annexion officielle ne devait être prononcée qu'en août de la même année (22). Entre-temps, le 9 fiorile an IX (9 avril 1801) - peu après la nomination de Miot comme administrateur général de la Corse - Bonaparte avait désigné Pierre Joseph Briot, comme commissaire du gouvernement français dans l'île, recourant cette fois à la formule usitée au temps du Directoire. Ce néo-jacobin qui avait marqué son désaccord au moment de Brumaire et dont il se défiait, était ainsi récupéré, en raison de ses compétences (et sans doute aussi du fait de ses relations d'amitié avec Lucien) et habilement éloigné de Paris avec la mission de prendre en mains la situation à Elbe et de trouver une solution quant au sort de l'île. Mission spéciale, donc correspondant au caractère exceptionnel de la fonction, ce qui ne manqua pas de poser problème, y compris sur le plan protocolaire. La discussion qui s'engagea entre l'intéressé et le ministre de l'Intérieur Chaptal, et qui nécessita un arbitrage de la part de Cambacérès, est à cet égard significative du flou administratif qui nous occupe : au moment où, le 15 brumaire an X (5 novembre 1801), Briot devait se présenter au Premier consul aux Tuileries, il ne savait pas quel uniforme revêtir qui corresponde à son titre et il se proposait d'endosser un habit intermédiaire entre celui de préfet et celui de commissaire aux relations extérieures (23) : « Présentez-vous en habit de préfet », aurait

(22) Voir M. DAYET, « Pierre Joseph Briot et l'organisation de l'île d'Elbe (3 germinal an X à 26 brumaire an XII) », *A.H.R.F.*, 1954, pp. 140-157 et Francesco MASTROBERTI, *Pierre Joseph Briot, un giacobino tra amministrazionee politico (1771-1827)*, Jovene Editore, Qualiano, 1998.

(23) F. MASTROBERTI, *op. cit.*, p. 120.

tranché Chaptal ! Comme Miot en Corse, le personnage était doté de larges pouvoirs; il devait intervenir sur tout, l'administration, l'armée, les finances, l'économie et faire des propositions après avoir procédé à un état des lieux, dans l'esprit de la pratique des fameuses statistiques préfectorales alors en vogue dans le milieu des idéologues (24). Briot - lors de sa deuxième mission accomplie en 1803 - proposa et fit accepter en haut lieu un statut durable pour l'île d'Elbe qui faisait du pays (avec l'adjonction des îles de Caprara, Pianosa, Palmaiola et Montecristo), une circonscription administrative dépendant d'un commissaire général doté de pouvoirs analogues pour l'essentiel à ceux d'un préfet, mais avec la prérogative de pouvoir suspendre les fonctionnaires en exercice. Nous ne sommes pas loin des fonctions d'un Miot en tant qu'administrateur général et cela mettait un terme à une situation bâtarde qui avait été celle de l'année 1802 où le commissaire de l'île d'Elbe était placé sous l'autorité de l'administrateur général de la Corse ! Bel exemple de tâtonnements et de situation transitoire qui s'explique, comme en Corse, par le péril de mer et la menace anglaise dans les parages et, comme en Piémont, par les hésitations portant sur la formule à choisir pour un territoire de conquête au lendemain de Marengo. Comme en Corse et comme en Piémont, le caractère exceptionnel des pouvoirs du commissaire faisant fonction d'administrateur général, serions-nous tenté de dire, ne manqua pas de provoquer des frictions avec le pouvoir militaire, jusque-là prépondérant, qui était exercé par le général Rusca. Le différend porta surtout sur la question des finances dont disposait, sans rendre des comptes, le commandant de l'île et une des premières décisions de Briot fut de séparer la caisse civile de la caisse militaire. Les rapports entre les deux hommes furent exécrables d'autant que le Monégasque (25) Rusca était précédé depuis la campagne d'Italie et l'expédition de Naples d'une fâcheuse réputation de « baroudeur ». Le paradoxe ici est qu'en dépit des plaintes formulées par Briot auprès du ministre de la Guerre, Berthier, concernant l'attitude intolérable de Rusca, ce dernier fut maintenu en fonction alors que fut mis un terme en septembre 1803 au mandat de Briot, remplacé par le Corse Galeazzini, toujours en tant que commissaire général.

À Parme

Nous rencontrons, pour la même époque, une situation voisine dans le cas - non moins complexe - du règlement du sort du duché de Parme.

(24) De fait il rédigea une « description topographique et statistique de l'île d'Elbe » signalée par DAYET (*op. cit.*) mais qui ne nous est pas parvenue.

(25) Nous le précisons car Dayet suivi par Mastroberti le considèrent par erreur comme un Corse, compatriote de Bonaparte et bénéficiant de ce fait de ses faveurs.

Mêmes hésitations sur la décision à prendre, après Marengo, concernant ce petit duché qui jouxtait la République cisalpine et le Piémont en voie d'annexion. Convenait-il de le laisser en l'état, de l'annexer ou de trouver une formue intermédiaire ? Le Premier consul temporise puis opte pour le changement : le duc devra se démettre et, en compensation, son fils régnera en Toscane. Puis, devant la résistance de Ferdinand, on s'achemine vers un compromis : le duc conservera son domaine jusqu'à sa mort. C'est dans ce contexte que Bonaparte fait appel à Moreau de Saint-Méry et le nomme d'abord résident de la République française à Parme puis commissaire général dans le duché, avec mission de réaliser l'annexion, et enfin administrateur général, avec les mêmes pouvoirs qui venaient d'être conférés à Miot en Corse. Après le départ de Moreau en 1806, Nardon lui succédera avec le titre d'administrateur-préfet, mais - et on fera encore le rapprochement avec la situation de la Corse au temps de Morand - on lui superposera le général Junot en tant que gouverneur général chargé de la haute police pour venir à bout de la révolte du Plaisantin. Ici, la départementalisation n'interviendra qu'en 1808.

Le cas des Alpes-Maritimes, une situation intermédiaire

Dans les Alpes-Maritimes nous sommes en présence d'une situation intermédiaire par rapport à ce que nous avons dit de la Corse et du Piémont. Le pays est plus anciennement conquis et mieux intégré que son voisin immédiat. Par ailleurs ce n'est plus un département frontière ouvert au péril de mer comme l'est la Corse menacée par les Anglais ; en principe, il profite du glacis protecteur des départements piémontais et de la Ligurie. Est-ce suffisant pour expliquer qu'il n'ait pas connu de régime d'exception, d'administrateur général non plus que de gouverneur ?

Reste que ce département, durant les mandats de ses deux premiers préfets (de 1801 à 1803) et avant la nomination de Dubouchage, a été concerné par le problème des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire. Les choses y sont moins patentes, moins durables, plus difficiles à déceler, mais non moins réelles.

Le contexte

Évoquons le contexte en amont et en aval de la nomination du préfet (pluviôse an VIII). La situation des Alpes-Maritimes n'est guère différente de celle des départements de l'Ouest ou de la Corse. Elle est plutôt pire tant du point de vue de l'agitation intérieure - celle des fameux barbets résistants à la présence française - que du point de vue du péril extérieur, puisque le pays connaît même une phase inquiétante d'invasion en mai 1800. Tous les

ingrédients que nous évoquions ailleurs s'y retrouvent avec des facteurs aggravants.

Avant même la fin de l'année 1799, le général Pouget, commandant des Alpes-Maritimes, fait état des premiers déboires de l'armée d'Italie en Piémont : « Les revers [...] ont inspiré une telle audace aux partisans du roi de Sardaigne que tout le Piémont, excepté les places occupées en force par nos troupes, a arboré l'étendard de la révolte. 4 000 à 5 000 brigands interceptent nos communications par le col de Tende [...] D'ailleurs tous les cantons de la montagne de ce département rallument la guerre civile en faisant revivre les assassinats et les brigandages dont ils ont été constamment le théâtre depuis la réunion de ce pays à la République française » (26), mouvement qu'il qualifie de contre-révolutionnaire. Pouget chargé dans ce contexte de garder le contact avec le Piémont dit avoir du mal à contenir le pays.

En Ligurie, alors que les troupes françaises opèrent un mouvement de repli face à la pression des forces de la seconde coalition dans la péninsule, de graves troubles ont éclaté à l'automne 1799 dans la région d'Oneglia et le commandant de la place de San Remo, qui s'est porté sur les lieux, avoue son impuissance face aux insurgés au nombre de 7 000 à 8 000. L'agitation des barbets rejoints par les Austro-Sardes gagne Villefranche au début de l'année 1800.

Nommé le 23 novembre 1799 général en chef de l'armée d'Italie, Masséna passe par Nice en janvier alors que les Autrichiens occupent Milan et Turin. Le 13 février, il s'enferme dans Gênes pour soutenir un long siège qui se terminera par une capitulation. Entre-temps il a désigné ses adjoints et confié à Suchet, comme lieutenant général, la défense du front des Alpes-Maritimes. Celui-ci ne cesse de reculer jusqu'à Nice face au général autrichien Melas et, en mai 1800, il se positionne sur la ligne du Var (rive droite, à Saint-Laurent) alors même que Bonaparte lance avec l'armée de réserve l'offensive du passage par le Grand-Saint-Bernard pour tomber sur la rive du Pô, mais, dans le pays niçois, c'est dans le même temps l'occupation de la ville, pour quelques jours il est vrai, par les Austro-Sardes.

Les Alpes-Maritimes et la ville de Nice en particulier sont soumis à un constant passage de troupes qui refluent devant la progression de l'ennemi ; des milliers d'hommes, épuisés, malades, demandent à être nourris et soignés. Les incidents se multiplient entre civils et militaires à propos de réquisitions abusives et d'atteintes aux personnes et aux biens. Un peu partout il est

(26) Fds Cessole, 267, Nice, lettre du général Pouget.

question de campagnes ravagées par les soldats en déroute qui regardent le pays comme une nouvelle conquête et font preuve d'une violence extrême. La municipalité se plaint amèrement de leurs exactions (27).

L'armée qui prend en mains sa propre subsistance ne s'embarrasse pas de scrupules à l'égard des autorités civiles. Le logement des troupes pose des problèmes insolubles. Par ailleurs, une terrible épidémie emporte près de 10 000 vies humaines, civils et militaires, en l'espace de quelques mois, de septembre 1799 à mai 1800. Les hôpitaux sont surchargés, l'église Saint-Dominique devient un foyer d'infection et, aux portes de cet ultime refuge, les soldats, faute de pouvoir être accueillis, viennent mourir et leurs cadavres s'entassent aux portes des rares établissements hospitaliers (28) : « à tout moment, écrit le chroniqueur Bonifacy, on voyait arriver des convois militaires provenant de la rivière et de l'évacuation des hôpitaux de Gênes [...] partout se répandait une odeur cadavérique ». Le tableau est connu et nous ne nous y attardons pas plus (29).

Qu'en est-il dans ces circonstances du préfet Florens qui a été nommé dès la fin février 1800 ? Joseph Florens, premier préfet des Alpes-Maritimes, originaire du Var, ancien oratorien, professeur de lettres, ex-administrateur de district en Seine-et-Oise, actif dans les comités de la Convention, ex-commissaire du gouvernement et secrétaire d'ambassade à Rome, attend toujours de pouvoir occuper son poste et de franchir le Var (30) : Entre-temps, l'ancienne administration départementale a évacué Nice et rassemblé ses services à Fréjus ; le préfet lui-même s'installe au Luc pour y exercer une activité réduite. En floréal sont nommés les deux sous-préfets, les conseillers de préfecture, le maire et l'adjoint de la ville de Nice et en prairial Florens n'a toujours pas rejoint son poste, l'armée autrichienne de Mélas lui interdisant l'accès du département. Le ministre écrit en catastrophe aux administrateurs repliés de l'autre côté du Var : « Concertez-vous avec les généraux, je presse le préfet de se rendre à son poste » (31). C'est

(27) Voir sur cette période le rapport d'octobre 1799 de Massa, commissaire du Directoire exécutif près de l'administration départementale, au ministre de l'Intérieur (A.N., AF IV, 1052) et L. IMBERT, « Les Alpes-Maritimes en l'an VIII, la fin du régime directorial et l'avènement du Consulat », *Nice historique*, mai-juin 1933, p. 65 : « L'esprit public toujours nul ou mauvais, la sûreté publique et particulière toujours menacée par les brigands barbeta, les sources de tout commerce taries, les récoltes presque nulles, les contributions se recouvrent lentement et difficilement, la mesure de la conscription [...] la police mal exercée par les autorités militaires et les autres autorités en général ». Également Massa cité TOSELLI, *Précis historique de la ville de Nice*, III, p. 278 : « Le régime militaire établi dans ce pays y a presque établi l'anarchie ; point de police, point de respect pour les personnes et les propriétés et les institutions républicaines sont presque tombées dans le mépris. »

(28) Manuscrit Bonifacy, AM. de Nice, vol. B ; également A. D. des Alpes-Maritimes, 2Q, correspondance du directeur des domaines ; également A.N., F1 c III AM.

(29) A. J. RANCE BOURREY, « Le département des Alpes-Maritimes en l'an VII », *Annales du Comté de Nice*, IV, 1936 et A.D. des Alpes-Maritimes, L 116, L 145 et L 122.

(30) Dossier Florens A.N. FI b I, 160, 9 et *ibid.*, AF IV 1052.

(31) P. CANESTRIER, « La conquête et l'occupation de la ville et du Comté de Nice sous la Révolution », *Nice historique*, 1931.

seulement au début juin, après la contre-offensive de Suchet qui franchit à nouveau la ligne du Var que Florens peut s'installer à la préfecture et faire une déclaration aux Niçois sur le thème de l'amour de la France et de l'attachement à la mère patrie, une déclaration qui tombe quelque peu à plat en raison des circonstances.

Le tout-puissant général Garnier

Les problèmes de contestation de pouvoir ne sont pas le fait de Suchet pressé de retourner en Ligurie ni de Masséna qui ne passe pas par Nice au lendemain de sa malheureuse, bien que valeureuse, capitulation. Ils viennent d'un autre général de grade inférieur, mais le plus concerné depuis longtemps par ce qui se passe dans les Alpes-Maritimes, le général Garnier qui a suivi Suchet comme général de division. Ce n'est pas un hasard si Bonaparte l'a désigné en juin 1800, en remplacement de Pouget, comme commandant chargé des Alpes-Maritimes. L'homme connaît bien le pays : il y a été longuement en fonction de 1794 jusqu'en 1798.

Né à Marseille, fils d'architecte, Pierre Garnier (32) est un militaire d'Ancien Régime qui a servi avant 1789 dans les régiments de Beauce Infanterie puis d'Île-de-France et d'Auvergne. Sous la Révolution, il intègre successivement en 1792 l'armée des Alpes et l'armée du Rhin. En 1793 il est présent au siège de Toulon où il fait la connaissance de Bonaparte, dans des circonstances défavorables qui influenceront sur sa carrière, passe à l'armée d'Italie mais ne participe pas à la campagne de 1796. Affecté à la sécurité des arrières, entendons les Alpes-Maritimes, il devient le militaire le plus en vue dans les combats qu'il mène pour la défense du département contre les ennemis de l'intérieur et de l'extérieur. Entre-temps il est devenu général de division. Garnier est avant tout le général qui traque sans merci durant cette période les barbets de l'ancien Comté de Nice, les pourchassant dans l'arrière-pays montagneux qu'il apprend à connaître mieux que quiconque. Il s'y taille une renommée et une autorité qui le font considérer comme un sauveur aux yeux de l'administration directoriale du département qui lui rend régulièrement hommage (33) : « Je suis né [écrira-t-il en évoquant cette période] dans la guerre des montagnes ». Personnalité affirmée du petit monde de ceux qui « tiennent » le département, en contact étroit avec les autorités locales, il devient « niçois d'adoption » et élit domicile dans cette ville où il lui arrive de plus en plus de dicter sa loi et de s'ingérer dans la gestion des affaires civiles. Après la courte interruption de 1798-1799 correspondant à son passage à Rome sous les ordres du général Macdonald, au moment du repli de l'armée d'Italie, il revient sur ce même front des

(32) P. CANESTRIER, « Le général Garnier, 1756-1827 », *Nice historique*, mars-avril 1938.

(33) *Id.*, p. 45.

Alpes-maritimes sous les ordres de Suchet. Au moment de la contre-offensive de mai 1800, il franchit le Var au pont de la Tinée et se retrouve dans la vallée de la Roya chargé de la protection du verrou du col de Tende. Il est alors promu au rang de commandant de la subdivision des Alpes-Maritimes (34). À nouveau il a affaire aux barbets dans une guérilla de tous les instants et il fait figure, après le départ de Suchet et en un temps où le préfet vient à peine de rejoindre son poste, d'homme fort des Alpes-Maritimes, celui qui, comme il aime à le dire, assure la sécurité du pays... un pays où il est d'autant plus ancré que depuis 1796 il s'y est remarié et y a eu un fils. Fort de ces antécédents et des témoignages de reconnaissance donnés par l'ancienne administration directoriale, il cultive son image et se fait décerner de nouveaux *satisfecit* par les municipalités qui le sollicitent pour leur sécurité. Héros républicain pour les uns, honni par les contre-révolutionnaires comme Bonifacy en tant que « despote militaire sanguinaire », Garnier se montre partout, commande, prend des décisions et ne s'embarrasse pas de distinction entre pouvoir civil et militaire.

Autant dire que les relations entre le préfet et le commandant des Alpes-Maritimes ne sont pas faciles. À feuilleter leur correspondance, la sémantique est déjà significative et les formules de politesse dont ils usent respectivement l'un envers l'autre se réduisent à la plus simple expression..., le plus souvent : « Salut et fraternité » (35). Garnier se permet de donner des ordres au préfet en des termes comminatoires : « Instruisez-moi de ce que vous aurez ordonné » lui écrit-il par exemple, ce qui ne peut qu'indisposer son interlocuteur !

Conflits de pouvoir

Dans le court laps de temps où préfet et général eurent à rivaliser ensemble, les différends ont porté sur un certain nombre de points dont les principaux concernent l'ordre public dans le département. Il n'est pas inutile d'observer que les deux hommes se connaissaient, ayant tous deux servi à Rome lors de la fondation de la république romaine en 1798, l'un comme commissaire du gouvernement, l'autre comme militaire - il est vrai à un poste subalterne - en un temps et un lieu où pouvoir civil et pouvoir militaire s'opposaient déjà.

Une des premières mesures du préfet Florens en prenant ses fonctions fut de réglementer le port d'armes, ce qui suscita des manifestations d'humour du général qui considérait que cela était de son ressort. De manière plus générale, dans un pays où l'insécurité est de même nature que celle qui règne dans le même temps dans les départements de l'Ouest, en Piémont ou

(34) A.D. des Alpes-Maritimes, Consulat, M 160.

(35) *Ibid.*, M 117, correspondance guerre et M 121 ; *ibid.*, lettre à Chaptal du 7 octobre 1801.

en Corse, les points de friction en matière de compétences se multiplient. Le préfet voulant appliquer à la lettre ses prérogatives s'affirme comme le garant de l'ordre public. Comme les textes l'autorisent à le faire, il fait appel aux forces régulièrement placées sous ses ordres, la gendarmerie, pour diligenter des opérations contre les brigands, intervenant par là même dans un domaine que Garnier considère comme « chasse gardée ». Ce dernier ne manque pas de mettre en cause indirectement cette politique en entretenant le discrédit sur les forces de gendarmerie jugées peu efficaces en regard de l'utilisation de la troupe de ligne. Lorsqu'en fructidor an VIII il est amené à faire appel à ce moyen de coercition à propos d'incidents survenus dans l'arrondissement de Puget-Théniers, il écrit au préfet en des termes qui révèlent son agacement : « Je vous prie de mettre la gendarmerie au service du transport des malles de courrier car "les troupes sont fatiguées" [...] » et d'ajouter : « la gendarmerie n'a rien à faire ! » (36)

Garnier, en 1800 comme en 1796, fait reposer son action anti-barbets sur des opérations conduites par le corps des éclaireurs qu'il a lui-même organisés et qui agissent en colonnes sous la direction du commandant Albertini. Ces soldats répondant à une discipline strictement militaire, ont une grande latitude d'action et leurs interventions se placent souvent sous le signe de l'arbitraire (réquisitions abusives, justice expéditive, représailles à l'égard des civils suspects de faire le jeu des barbets...), une méthode jugée efficace par le général et à laquelle il avait volontiers recouru. Le nouveau préfet, « responsable de l'ordre public », use de ses propres moyens en faisant appel aux colonnes mobiles qui relèvent d'une autre procédure : il s'agit d'habitants des communautés villageoises commandés par des officiers élus ou désignés par l'autorité locale, organisés en escouades sous le contrôle des maires et répondant aux injonctions du préfet. C'est la forme agissante de ce qu'on appelle la garde nationale dépendant exclusivement de l'autorité civile... avec les faiblesses du système liées aux affinités de parenté, de voisinage ou d'alliance que les habitants peuvent avoir avec les brigands.

En clair, les colonnes mobiles ne sont pas toujours efficaces ni même fiables. Garnier le sait bien et il ne manque pas de dénoncer cette faiblesse en s'emportant contre les initiatives du préfet. Recours aux colonnes mobiles ou aux colonnes d'éclaireurs, les deux ne relevant pas de la même autorité, le dilemme cristallise l'opposition entre le préfet et le général. Il arrive même - comme cela se retrouve aussi en Piémont - que les deux forces de répression se dressent l'une contre l'autre, la troupe s'en prenant, sur ordre du général, à la garde nationale de telle ou telle commune suspectée de faire le jeu des barbets ou de s'être dressée ouvertement contre les exactions des colonnes

(36) *Ibid.*, Consulat, M 155, 10 fructidor an VIII.

d'éclaireurs. Ces épisodes donnent lieu à des échanges épistolaires acerbes entre préfet et général. Du même ordre sont les différends à propos de la conscription, des déserteurs et des réquisitionnaires, chacune des deux autorités considérant que cela relève de sa compétence.

Ordre public et discipline des armées sont étroitement liés et c'est précisément à propos d'une affaire d'abus de pouvoir du corps des éclaireurs que le préfet est amené à intervenir et à heurter de front la susceptibilité militaire. Il s'agit du même Albertini commandant du corps des éclaireurs et fidèle subordonné de Garnier (les deux hommes, comme l'atteste leur correspondance, étaient par ailleurs liés de familiarité et d'amitié) dont régulièrement des maires de l'arrière-pays, de Sospel, de Breil ou de Bendejun, se plaignent pour ses interventions intempestives, sous prétexte de chasse aux barbets. Le préfet est ainsi régulièrement sollicité par des doléances portant sur exactions, abus de pouvoir et prévarications de ce militaire qui manifestement est « couvert » par Garnier par amitié et par esprit de corps. Lors d'un incident un peu plus grave où, semble-t-il, la preuve est faite qu'Albertini s'est fait grassement payer la mise en liberté d'un barbet que lui avait livré la garde nationale de Saint-Etienne de Tinée, le préfet décide de crever l'abcès. Il fait arrêter Albertini par ses gendarmes et le fait traduire devant le tribunal criminel. L'affaire fait grand bruit, l'intéressé se plaignant auprès de ses supérieurs, allant même jusqu'à écrire, à l'invitation de Garnier, à son compatriote corse, le général Cervoni, général commandant la 8^e division et siégeant à Marseille. Un bras de fer s'ouvre « au sommet » entre autorité civile et autorité militaire et, en la circonstance, le préfet doit céder. Le général en chef, « travaillé » par Garnier, demande et obtient la relaxe de son subordonné en argumentant que ce qui lui est reproché relève des faits de guerre et que, si faute il y a de la part d'Albertini, il appartient à un conseil de guerre de trancher et non à un tribunal « ordinaire », concluant que le préfet n'avait aucune compétence pour s'ingérer dans l'affaire. Florens, désavoué par ailleurs par le commissaire du tribunal auprès duquel il avait déféré Albertini, doit en convenir et s'incliner. Cet incident qui remonta jusqu'au ministère de la Guerre a beaucoup contribué à envenimer les rapports entre le préfet et le général commandant la première subdivision militaire des Alpes-Maritimes (37).

La surveillance des émigrés souleva des problèmes de même nature. En ce domaine réservé du ministère de la Police et de Fouché en personne, peu de latitude en fait était laissée, pas plus au général qu'au préfet (38). L'armée ne pouvait intervenir qu'en cas de troubles; quant au préfet, il

(37) *Ibid.*, R2 et dossier Florens ; A.N., FI b1, 160.

(38) *Ibid.*, fonds Consulat, M 152.

était simplement chargé de faire respecter la loi et d'éloigner du territoire tout émigré signalé en présence illégale dans les Alpes-Maritimes; à la limite, il pouvait transmettre en haut-lieu les requêtes de « retour au pays » qui lui étaient directement adressées par des émigrés niçois désireux, à la faveur des intentions pacificatrices affichées par le Premier consul, de rentrer chez eux ou de Piémontais qui se réclamaient du droit d'asile... Ils étaient nombreux à le faire en cette année 1800 ! Ce fut là un point de friction permanent entre Florens et Garnier, le préfet faisant preuve en la matière d'une certaine souplesse, le général se raidissant dans une attitude hostile à l'égard de ceux qui avaient porté les armes contre la France. Significatif de la modération de Florens et de l'esprit d'apaisement qui prévaut alors, cette lettre où il écrit à Chaptal, ministre de l'Intérieur, le 7 octobre 1801 : « L'émigration a fait sortir de ce département ce qu'il y avait de plus instruit et de plus éclairé dans toutes les classes et professions et surtout dans la classe des ministres du culte catholique, de manière qu'il est difficile de trouver des hommes capables par leurs lumières soit par leur crédit et réputation d'être à la tête du culte catholique » (39), ce qui contraste avec les propos outranciers de Garnier pour qui les émigrés ne sont que des brigands et les religieux des contre-révolutionnaires. Le différend éclate à propos de trois émigrés signalés dans la commune de Saint-Étienne de Tinée. Garnier les dénonce violemment et se permet d'écrire au préfet en des termes impertinents : « Je vous invite à vouloir bien ordonner aux autorités de Saint-Étienne de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le scandale » et d'ajouter : « à défaut de quoi je serai forcé d'envoyer à Saint-Étienne un détachement pour y faire respecter la tranquillité publique ». Cela ne manque pas de susciter une réplique habile de la part du préfet qui se place sur le terrain du droit public : « Permettez-moi d'observer [écrit-il] que si ces prévenus sont émigrés ou prévenus d'émigration c'est à l'autorité civile à en juger » et encore : « s'il n'existe pas contre eux de prévention légale d'émigration les choses changent de face car l'autorité administrative n'a pas le droit de juger elle-même les délits et de prononcer la déportation contre un citoyen quel qu'il soit ». Il rappelle que la poursuite des délits appartient à l'autorité judiciaire et aux tribunaux institués pour en juger... « agir autrement ce serait violer l'acte constitutionnel et porter atteinte à la liberté individuelle sans laquelle il n'y a pas de liberté publique [...] la force armée elle-même ne peut agir que sur réquisition expresse de l'autorité civile. Si dans le rapport attendu du sous-préfet la preuve apparaît que la force armée est nécessaire pour maintenir la tranquillité publique en quelque point de l'arrondissement, je vous en donnerai avis de suite afin que vous y dirigiez un détachement suffisant ». De fait le

(39) A.N., AF IV 1052, rapports au consul par Massa et Dabray (frimaire an IX); *ibid*, M 159 et 160. Également *ibid.*, F7 7475.

sous-préfet de Puget-Théniers, à la demande de Florens, fait procéder à une enquête par le maire et par le juge de paix tandis que Garnier prend les devants et envoie à Saint-Etienne de Tinée un détachement de troupes afin de fouiller les environs et de faire arrêter les suspects. En rendant compte de sa mission il persiste et signe : « Veuillez, citoyen préfet, prendre les mesures que vous jugerez convenables pour réprimer civilement de pareils abus. Quant à moi j'instruis le gouvernement de la conduite de ce juge de paix (apparaissant comme de connivence avec les émigrés) » et il conclut : « la protection accordée aux scélérats par plusieurs habitants des montagnes les enhardit tellement que depuis quelques jours les Alpes-Maritimes se trouvent de nouveau infestées de ces hordes sanguinaires [...] Je vous préviens que je vais réunir un détachement de colonnes mobiles bien composé, lequel j'emploierai dans les différentes communes pour y seconder les militaires que j'envoie ». C'était un abus de pouvoir manifeste. Finalement, le préfet intervint et demanda au commandant de gendarmerie de faire des recherches car, dans l'affaire, il s'avéra que Garnier avait raison quant au fond du problème.

Bien d'autres points de friction seraient encore à signaler portant sur les prérogatives respectives en matière de police, de justice, de ravitaillement ou de mouvement des troupes ou encore à propos des jeux, domaine réservé des militaires avant que le préfet décide d'y mettre bon ordre.

La dimension politique du problème

Les conflits de compétences rapportés ici recouvrent en fait une opposition d'ordre idéologique qui explique la dimension du problème et qu'on ne retrouve pas dans les cas que nous avons évoqués ailleurs en matière d'opposition entre pouvoir civil et pouvoir militaire. Garnier était un jacobin comme beaucoup d'autres militaires qui le suivaient, anciens de l'armée d'Italie, des gens qui acceptaient mal l'ambiguïté de la politique de Bonaparte devenu Premier consul porté certes à la répression, mais dans le but de mieux « pacifier » le pays et de réconcilier les protagonistes en recourant alternativement à la carotte et au bâton. En cela Bonaparte -jusqu'à un certain point cependant car il ne fallait pas trop heurter de front les militaires ! - avait trouvé en Florens un homme compréhensif, un « sage », un conciliateur, comme disait de lui le contre-révolutionnaire Bonifacy. Garnier, cet ancien des volontaires nationaux marseillais qui se vantait d'avoir joué un rôle essentiel lors de la journée du 10 août 1792, ami et complice du révolutionnaire niçois Gastaud déchu de son pouvoir, mais toujours dans la coulisse, se révélait intraitable et farouchement hostile à tout ce qui avait un parfum de Contre-Révolution et c'est dans cette mesure que le conflit entre les deux hommes revêtit de l'ampleur en s'étendant à un cercle plus large de complices ou d'affidés. Il n'est qu'à voir la campagne

violente entreprise par le député Dabray représentant des modérés et bien en cours auprès du préfet, contre Garnier qu'il traite de « fripon démagogue », mettant en cause la conduite scandaleuse du général divisionnaire commandant ce département « homme brutal porté à l'arbitraire et très mal entouré » (40). Il est explicitement reproché à Garnier d'être le vénérable de la loge maçonnique niçoise des Vrais amis réunis de la Vérité et d'entretenir l'opposition au sein du groupe des officiers réformés de l'armée d'Italie afin de « faire passer dans ses mains l'autorité et les emplois publics ». À l'inverse, Bas, le secrétaire de préfecture complice de Garnier, dénonce dans l'entourage du préfet les modérés, Pauliani maire de Nice et « le parti des législateurs », Dabray et Massa, qui n'ont pas fini de régler leur différend idéologique avec « les jacobins » (41). Ce sont là d'anciens clivages qui ont toujours court où on retrouve le thème des prévarications et des enrichissements à bon compte par le biais de la vente des biens nationaux, chacun des deux camps s'envoyant le reproche à la figure. Le plus virulent est encore l'abbé Bonifacy dans sa chronique lorsqu'il met en cause Garnier « *un sanguinario, un amico, un protettore dei rivoluzionarii nizzardi che ha creato i barbeti, li ha spogliato e li ha fatto trucidare e ha havuto in dono per le sue depredazioni il bel fonda Lascaris di San Gioan senza pagarlo. Egli e stato il piu gran flagello di questo paese per li principi che lo animano sovertitori di ogni ordine e docile alle suggestioni perfidi dei nizzardi rivoluzionarii* ».

Au contraire le préfet Florens trouve grâce auprès de Bonifacy et à propos de son départ celui-ci parlera de « *trionfo dei patritoti e della fazione nemica del prefetto e tristezza dei buoni amici della pace che vedevano in Florens un amministratore saggio disinteressato e prudente* ».

Épilogue

L'affaire se termina par un épilogue dont on ne connaît pas tous les tenants et aboutissants : Garnier, qui sans doute en avait fait un peu trop, fut désavoué par le pouvoir et réformé en mai 1801. Dans une certaine mesure on peut considérer qu'il a été victime de l'éloignement du pouvoir, voire de la persécution à laquelle depuis 1800 et le fameux attentat de la rue Saint-Nicaise, Bonaparte procédait à l'égard des jacobins. Amer, il occupa son temps à des travaux d'ordre cartographique et géodésique qu'il dédia quand même au Premier consul, mais il mettra plusieurs années avant de rentrer en grâce auprès de l'Empereur. Le préfet Florens quelques mois plus tard fut également désavoué et muté à la tête d'un autre département,

(40) Rapport aux consuls de Massa et de Dabray, frimaire an IX (*ibid.*, AF IV 1052).

(41) Sur les antécédents, se reporter à A. DEMOUGEOT, « L'affaire Lascaris et les divisions au sein du parti républicain sous le Directoire », *Recherches régionales*, n° 2, 1968.

remplacé par un général-préfet (l'expression est de Bonifacy), Châteauneuf-Randon... un militaire, il n'est pas inutile de le noter ! On signale encore, toujours sous Florens et après la mise à la réforme de Garnier, une grogne persistante des militaires exprimée alors par le général Garreau compromis, de même que le fils de Garnier, dans une piteuse affaire de contrebande. Avec lui, d'autres militaires réformés manifestent leur mauvaise humeur, notamment en novembre 1801, à l'occasion de la fête de la paix (anniversaire du coup d'État et préliminaires de la paix d'Amiens) parce qu'ils estiment être mis à l'écart, une affaire sans grave incidence mais significative du contentieux entre les deux pouvoirs. Comme signe du renoncement des militaires à leurs exigences devenues incompatibles avec l'autorité des préfets, signalons à titre symbolique les bons rapports entretenus entre le préfet Dubouchage et le général Éberlé faisant fonction de commandant subdivisionnaire, une personnalité tout en contraste avec celle du général Garnier (42). À cette époque, la page semble bien être définitivement tournée et l'autorité préfectorale prévaut sans partage.

« La toge et l'épée » (Thibaudeau)

La curiosité nous a amené à tester, sur le même problème, le cas de la proche Provence, plus précisément du département des Bouches-du-Rhône, plus abrité et mieux préservé sous le Consulat à la fois des troubles intérieurs et du péril extérieur. Là était le siège du haut commandement de la 8^e division militaire (dont dépendait le département des Alpes-Maritimes) avec le général Cervoni. Celui-ci eut affaire à Thibaudeau. Relisons les *Mémoires* du célèbre préfet ! Nous y trouvons de croustillantes anecdotes à propos de leurs respectives compétences. Le préfet parle de Cervoni en ces termes : « Jaloux de son autorité et toujours prêt à en dépasser les bornes [...] mettant l'épée au-dessus de la toge, gâté par l'habitude du commandement [...] républicain et mécontent, il frondait le gouvernement avec mesure et le servait fidèlement par devoir et par honneur. Il affichait l'irréligion et la vue d'une soutane excitait sa bile [...] Général commandant la division, il avait la préséance sur les préfets. Sa vanité fut blessée de ce que, comme conseiller d'État, je lui enlevais cette préséance et de ce que je l'exerçais sur lui [...] le plus fâcheux, c'est que tous les militaires se conduisaient d'après le général » (43). Nous voilà encore en présence d'un officier que, comme Garnier, on pourrait qualifier de général néo-jacobin, un type socio-idéologique qui se retrouvera mieux représenté encore au sein de la « secte des

(42) Sur ce personnage, voir P. CANESTRIER, « Le général Gaspard Eberlé », *Nice historique*, 1936, n° 6.

(43) Comte THIBAudeau, *Mémoires*, Paris, Plon, 1913.

philadelphes », la mise en place des préfets n'étant pas étrangère à la fronde des militaires (44).

L'affaire du permis de port d'armes (45), revêtit une telle dimension en 1807 que l'Empereur lui-même, depuis son camp d'Ostende, prononça son arbitrage sur cette irritante question du partage entre pouvoir civil et pouvoir militaire longtemps réglée de manière empirique, au gré des situations locales, suivant l'art consommé qu'était celui de Napoléon de se servir des hommes, préfets ou généraux, en jouant de leurs rivalités pour mieux les « tenir » en mains. L'arbitrage prit la forme d'un factum de huit pages adressé au président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État en date du 7 mars 1807 en des termes qui ne manquent pas de sel (46). Après avoir renvoyé dos à dos préfet et général, l'Empereur finit par désavouer Cervoni, fidèle à sa volonté de « civiliser le système »... ce qui nous ramène à notre point de départ, au temps du Consulat, à ce que Bonaparte déclarait alors à Miot.

Francis POMPONI
UMR TELEMME
Université de Provence
28 allée des Myrtes
20166 Pietrosella

(44) Thibaudeau évoque également le cas du général Bizanet à propos de l'incident provoqué par celui-ci lors de la célébration de la fête de la fondation de la République, apparemment pour une question de préséance mais avec un arrière-plan idéologique ; « Dans sa correspondance avec les autorités, Bizanet manquait à tous les égards. Je fus obligé de demander son remplacement », (*id.*, p. 213).

(45) Le général Cervoni conteste violemment le droit du préfet de conférer des permis de port d'armes prétendant à cette occasion que « le gouvernement en lui conférant après le 18 Brumaire le commandement de la 8^e division militaire lui avait donné des pouvoirs extraordinaires, la haute police et qu'il avait seul le droit d'autoriser le port d'armes », ce qui fait dire à Thibaudeau : « Il me déclarait la guerre ! »

(46) « Qui a donc le droit de déclarer que tout citoyen qui a des armes sera arrêté ! Il est de principe en France que tout Français domicilié a le droit d'avoir des armes [...] même pas l'Empereur a ce droit ! Ce droit n'appartient ni aux préfets ni aux généraux [...] », Thibaudeau, *id.*, p. 84. Également, Napoléon, *Correspondance*, tome XIV, p. 501. Et encore : «... Un général n'a aucune fonction civile dans notre organisation [...] Certes dans les époques de troubles, le général commandant la 8^e division militaire a été investi de pouvoirs extraordinaires, mais la législation alors a été faite par le gouvernement » (*id.*).