



# De l'Intendance au Commissariat de la Marine (1765 – 1909)

Aurélien Bournonville

## ► To cite this version:

Aurélien Bournonville. De l'Intendance au Commissariat de la Marine (1765 – 1909). Sciences de l'Homme et Société. Université Lille 2, 2014. Français. NNT : . tel-01101511

**HAL Id: tel-01101511**

**<https://theses.hal.science/tel-01101511v1>**

Submitted on 14 Jan 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# Aurélien Bournonville

## THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en sciences juridiques

Présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2014 à Lille

### **De l'Intendance au Commissariat de la Marine**

**(1765 – 1909)**

*Un exemple de stabilité administrative*

## JURY

**Directeur de thèse : M. Louis de CARBONNIÈRES, Professeur à l'Université Lille II**

**Membres du jury : Mme. Catherine LECOMTE, Professeur à l'Université de Versailles, Président**

**M. Olivier DESCAMPS, Professeur à l'Université Paris II, Rapporteur**

**M. Pierre LEGAL, Maître de conférences HDR à l'Université de Nantes, Rapporteur**

**M. André FOURÈS, Commissaire général de la Marine**

**M. Vincent CATTOIR-JONVILLE, Professeur à l'Université Lille II**

# **Sommaire**

## **Avant-propos**

## **Introduction**

### **Partie 1** : Les commissaires à la suite des forces navales

**Chapitre 1** : D'un corps d'administrateurs à compétence générale à un corps d'officiers à compétence spéciale

**Section 1** : L'évolution de l'organisation administrative des ports militaires

**Section 2** : L'évolution du Commissariat

**Chapitre 2** : Les commissaires, garants de l'ordre public économique des arsenaux

**Section 1** : La surveillance économique de la bonne marche de l'arsenal

**Section 2** : Les compétences dérivées

### **Partie 2** : Les Commissaires de la Marine, délégués du ministre de la Marine et des colonies

**Chapitre 1** : L'Inscription maritime

**Section 1** : Le déclin de la finalité militaire de l'Inscription maritime

**Section 2** : Les commissaires à l'Inscription maritime, administrateurs du littoral

**Chapitre 2** : Les commissaires pour les affaires maritimes

**Section 1** : Les prérogatives des commissaires découlant du statut d'inscrit

**Section 2** : Les colonies

## **Conclusion**

**Annexe** : Évolution de l'organisation de l'arsenal de 1689 à 1909

## **Avant-propos**

La réalisation d'une thèse est un travail de longue haleine. Se lancer dans un tel ouvrage revient à naviguer dans des eaux inconnues où il est facile de se perdre. Je tiens ainsi à remercier les personnes qui m'ont aidé à garder le cap dans cette entreprise. En premier lieu, mon directeur de thèse, le professeur Louis de Carbonnières, toujours disponible pour ses étudiants. Le personnel des antennes portuaires du Service Historique de la Défense ensuite, notamment le personnel de l'antenne de Toulon. Leurs conseils ont été de précieux guides dans l'exploration des archives de la Marine. Outre les archives, le Service Historique de la Défense m'a également permis de rencontrer et discuter avec les commissaires eux-mêmes, les commissaires généraux André Fourès et Philippe Ruellan notamment, ou, en février 2010 à Cherbourg, la dernière promotion d'élèves-commissaires de la Marine. Plus que la rédaction d'une thèse, ces personnes m'ont fait découvrir un domaine passionnant : l'histoire maritime de la France, trop souvent ignorée comme le souligne le regretté Étienne Taillemite. Je tiens enfin à remercier les membres du jury. Ce travail est autant le fruit de mes efforts que celui de leur patience.





# Introduction

Jusqu'en 2010, le soutien logistique aux forces navales relève du Commissariat à la Marine. L'histoire de ce corps d'officiers est peu connue. Les travaux universitaires réalisés en la matière sont rares, et la majorité se concentre sur le XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>. D'autres travaux donnent des informations indirectes. Ils traitent du service administratif de la Marine, notion qui englobe la fonction de soutien logistique jusqu'à la fin XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2</sup>. L'histoire du Commissariat de la Marine peut être divisée en trois périodes. La première va de la création des premières charges de commissaire, en 1517, à la suppression de l'office d'Amiral de France, en 1627<sup>3</sup>. La seconde débute avec la création de l'office de Surintendant de la Navigation et du Commerce en 1626, remplacé par la fonction de secrétaire d'État à la Marine en 1669, et s'achève en 1910. Enfin, la dernière phase de cette histoire commence à la veille de la Première Guerre mondiale et s'achève en 2010, quand les trois commissariats – Guerre, Marine et Air – sont réunis au sein du Commissariat aux armées. Durant ces différentes périodes, la définition de la fonction de commissaire de la Marine connaît des modifications importantes. Au XX<sup>ème</sup> siècle, ces termes désignent un officier militaire chargé du soutien logistique (les vivres, l'habillement, le couchage, le casernement) et du service financier au sein des forces navales. Cette définition ne vaut que pour cette période. En effet, durant la seconde phase de l'histoire du Commissariat, c'est-à-dire du XVII<sup>ème</sup> siècle jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, outre ces fonctions, les commissaires de la

---

<sup>1</sup> Voir ABOUCAYA (Claude), *Les intendants de la Marine sous l'Ancien Régime, contribution à l'étude du département, du port et arsenal de Toulon*, thèse pour le doctorat en Droit, Aix-en-Provence : Université d'Aix-Marseille, 1951, 396 p. ; DUMON (Francis), *Une carrière de commissaire de la Marine au XVIII<sup>ème</sup> siècle : François de Magny (1733-1800). Contribution à l'étude du corps des officiers de plume*, thèse pour le doctorat en Droit, Aix-en-Provence : Université d'Aix-Marseille, 1940, 299 p. ; MAISONDIEU (Pierre), « *le Commissariat de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1934, 236 p.

<sup>2</sup> Voir BONNET DE LA TOUR (Maurice), « *Les arsenaux de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1949, 171 p. ; DE VEILLECHÈZE DE LA MARDIÈRE (François), « *L'évolution historique du contrôle de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Poitiers : Université de Poitier, 1913, 223 p. ; LE HENAF (Arnaud), « *Organisation administrative de la Marine sous l'Ancien Régime et la Révolution* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1913, 176 p.

<sup>3</sup> Les charges de commissaire et de contrôleur sont alors des offices. Quand le cardinal de Richelieu prend en charge les questions maritimes, il existe 92 offices de commissaire de la Marine pour le Ponant\*, alors que la flotte est inexistante. Voir DESHARD (A.) sous-commissaire de la Marine, *Notice sur l'organisation du corps du Commissariat de la Marine, depuis l'origine jusqu'à nos jours*, dans *Revue maritime et coloniale*, Paris : Berger-Levrault, tome 59 (1878), p. 473.

Marine assurent l'administration courante des affaires maritimes le long du littoral du pays, et participent à l'administration des colonies. Ils interviennent dans l'ensemble des domaines de la compétence du secrétaire d'État, puis ministre, de la Marine. Cette définition large des compétences des commissaires de la Marine ne disparaît qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, non en raison d'un changement dans la conception du rôle du commissaire au sein de la Marine, mais d'une évolution progressive de l'administration des affaires maritimes au sens large (flotte militaire, navigation maritime, colonies). Le XIX<sup>ème</sup> siècle est donc une période de transition tant pour la définition de la fonction de commissaire de la Marine que pour la gestion du domaine maritime, car au-delà de la seule histoire d'un corps d'officiers, l'histoire du Commissariat de la Marine illustre surtout l'histoire de l'administration des affaires maritimes, au sens le plus large possible. Or, cette période est peu étudiée. Le but de ce travail est donc de combler cette lacune, d'autant plus importante qu'elle concerne une fraction importante de la puissance économique et militaire de la France : son domaine maritime. L'évolution de la fonction de commissaire de la Marine et de la notion de service administratif maritime résulte des transformations structurelles qui touchent, à cette époque, les matières maritimes. En effet, la flotte est un instrument majeur de la politique extérieure française au XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle permet d'abord le transport des corps expéditionnaires français dépêchés à cette époque, par exemple, en Morée entre 1828 et 1833, en Algérie dans les années 1830 ou en Crimée en 1854. Elle permet également la reprise de l'expansion coloniale. Les conquêtes réalisées par la Monarchie de Juillet et le Second Empire dans l'océan indien, l'océan pacifique et en Asie du sud-est sont le fait de la Marine. La prise de Saigon par Rigault de Genouilly, en 1859, l'illustre. Cette flotte est, surtout, plus moderne, en raison des progrès technologiques réalisés en matière de construction navale. La mise au point progressive des navires modernes – en acier et propulsés par vapeur – est le facteur déterminant qui bouleverse l'organisation des institutions maritimes héritées de l'Ancien Régime, lesquelles sont mises en places, au XVII<sup>ème</sup> siècle, par le cardinal de Richelieu et Colbert. Tous deux s'appuient sur les commissaires de la Marine pour « créer » la Royale. L'influence de leurs idées sur l'administration de la Marine s'exerce jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale.

Le cardinal de Richelieu formule, via le règlement du 29 mars 1631 sur le fait de la Marine, le principe fondamental en matière d'administration navale jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : la distinction absolue entre l'autorité militaire, chargée des opérations militaires, et l'autorité administrative, chargée du service administratif c'est-à-dire la préparation des forces navales<sup>4</sup>. Dans chacun des arsenaux qu'il développe à Brest, Brouage, le Havre et Toulon, le cardinal de Richelieu confie le commandement militaire à un chef d'escadre, et le service administratif à un commissaire général de la Marine assisté de commissaires<sup>5</sup>. De ce point de vue, la fonction de commissaire de la Marine ne diffère pas de celle de commissaire des guerres. Cette distinction entre le service militaire et le service administratif part du postulat que tous deux nécessitent des qualités particulières, et donc des individus spécialement formés. La différence entre le service administratif des troupes terrestres et le service administratif des forces navales se situe à ce niveau. En effet, dans la Marine, le service administratif a deux aspects. C'est d'abord le soutien logistique d'une unité navale en opération. Cette fonction est analogue à celle assurée par un commissaire des guerres à la suite d'une force terrestre. Les compétences des commissaires de la Marine à la suite des forces navales sont rapidement fixées – dès la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle – et ne font l'objet d'aucune réforme majeure au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>6</sup>. L'autre aspect du service administratif de la Marine concerne la construction, l'armement\*, le désarmement\* et l'entretien des navires. Ces opérations ne peuvent être réalisées

---

<sup>4</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série A (actes du pouvoir souverains), sous-série A1 (Recueil général des ordonnances, édits, arrêts, lettres patentes concernant la Marine. 1278-1790), carton 3. Les archives de la Marine, qu'elles soient déposées aux antennes portuaires du Service Historique de la Défense ou au CARAN, ne sont pas foliotées. Cette lacune est révélatrice de l'absence de travaux sur l'administration maritime, au sens large.

<sup>5</sup> À partir de cette réforme, les commissaires de la Marine sont nommés par commission.

<sup>6</sup> Voir *Code des armées navales*, dans TROCHET DE BOISMÊLÉ, DE BLOIS et BOURDOT DE RICHEBOURG, *Histoire générale de la Marine*, Paris : chez Antoine Boudet, 1758, volume 3, p.209-211. Les intendants et commissaires à la suite des forces navales sont chargés de veiller aux approvisionnements et aux consommations de l'unité, de préparer les marchés nécessaires, et dirigent l'éventuel navire hôpital ou l'hôpital établi à terre. Cependant, dans le régime défini par Colbert, les intendants et commissaires exercent ces fonctions en toute indépendance des commandants d'unités. Surtout, les intendants et commissaires sont chargés de rendre compte, au secrétaire d'État, du comportement des officiers de vaisseau durant le combat. Cette situation ne cesse qu'en 1765. À l'occasion de la grande réforme dont fait alors l'objet l'administration de la Marine, le rôle de l'administrateur est redéfini. Les commissaires perdent leur pouvoir de surveillance des officiers de vaisseau, et n'exercent leurs autres fonctions que sur ordre de l'officier militaire commandant le navire ou l'unité. Voir *Ordonnance du Roi concernant la Marine du 25 mars 1765*, Paris : Imprimerie Royale, 1765, p. 191-199. Voir également *infra*, partie 1, chapitre 2.

que dans une structure spéciale : l'arsenal\*. Son organisation fait l'objet de réformes importantes dans la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Si ces réformes ne remettent pas en cause la distinction entre l'autorité militaire et l'autorité administrative, elles la réinterprètent. Ainsi, le régime administratif des arsenaux défini par Richelieu, complété par Colbert, limite les compétences des officiers militaires au seul combat, et confie la police des arsenaux ainsi que l'ensemble des opérations de construction, d'entretien et d'armement des navires de la flotte aux officiers de plume : les intendants, les commissaires et les contrôleurs de la Marine. Ces officiers assurent la direction de l'ensemble des opérations réalisées dans l'arsenal<sup>7</sup>. À l'inverse, les réformes réalisées en 1765 et 1776 limitent le rôle de ces administrateurs, et confient aux officiers militaires la direction des travaux réalisés dans les arsenaux<sup>8</sup>. En effet, les faibles performances de la flotte durant la Guerre de Succession d'Autriche et, surtout, durant la Guerre de Sept ans sont mises à la charge des officiers de plumes. C'est la lutte entre la Plume et l'Épée<sup>9</sup>. Il est alors reproché aux commissaires d'être plus soucieux d'économies que de

---

<sup>7</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 42-94, règlement du 6 octobre 1674, pour la police générale des arsenaux de Marine. Les dispositions de ce texte sont, comme les autres réformes réalisées par Colbert, compilées dans l'ordonnance du 15 avril 1689. La fonction de contrôleur est créée en même temps que celle de commissaire de la Marine, en 1517. Dans un premier temps, ces deux catégories d'agents assurent des fonctions analogues. La distinction fonctionnelle entre eux est réalisée dans la seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle. Les contrôleurs veillent à la régularité des actes réalisés par les commissaires, alors administrateurs au sens plein des arsenaux.

<sup>8</sup> Voir *Ordonnance du Roi concernant la Marine du 25 mars 1765*, op. cit., p. 1-338. Aux termes de ce texte de 1321 articles, si l'intendant conserve la direction des travaux réalisés dans l'arsenal, il partage désormais l'autorité qu'il exerce sur ce dernier. En effet, l'ordonnance du 25 mars 1765 dispose que les arsenaux sont désormais dirigés conjointement par un commandant de port et un intendant. La prise de décision en matière de travaux est désormais réalisée au sein du conseil de construction. Surtout, si le commandant de port et l'intendant sont en principe égaux, la préséance revient au premier. En effet, le commandant de port assure la présidence des deux conseils prévus : Le conseil de Marine, chargé d'évaluer le comportement des officiers, et le conseil de construction, chargé des travaux relatifs aux navires. Si l'intendant est membre de ce conseil, il ne siège au conseil de Marine seulement lorsqu'il est question « *d'économie dans les dépenses et consommation* ». Voir également ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris : chez Bellin-Leprieur, libraire-éditeur, volume 24, p. 141-231, ordonnance du 27 septembre sur la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de marine. Ce texte retire aux intendants la direction des travaux ordonnés dans les arsenaux et la confie au commandant de port. La primauté du commandant de port est accrue. La direction de chaque arsenal est confiée à un conseil de marine permanent dont la présidence est toujours assurée par le commandant de port.

<sup>9</sup> C'est-à-dire l'opposition entre les officiers du corps militaire de la Marine, les officiers de vaisseau, et les officiers d'administration, les commissaires et les contrôleurs de la Marine.

performances militaires<sup>10</sup>. En parallèle, les progrès techniques réalisés au XVIII<sup>ème</sup> siècle dans le domaine des constructions navales – la standardisation des procédés de construction des navires et le doublage des coques avec du cuivre notamment – entraînent le développement d’une véritable ingénierie dans ce domaine<sup>11</sup>. Cette évolution soulève la question du bien-fondé de l’autorité, de principe, des officiers de plumes sur les travaux. La construction et l’entretien des navires requièrent dorénavant des spécialistes techniques, les ingénieurs-constructeurs créés à l’occasion de la réforme de 1765. Le domaine de compétences des intendants et des commissaires est limité à l’aspect économique de l’administration des arsenaux. À partir de 1776, ils gèrent les ressources – financières, matérielles et humaines – nécessaires au service des forces navales, tandis que la direction effective de l’arsenal appartient aux officiers de vaisseau<sup>12</sup>. Cette victoire de l’Épée sur la Plume n’est que temporaire, et est remise en cause en 1791. Néanmoins, la définition économique du service administratif de la Marine s’impose définitivement en 1800, et n’est formellement abandonnée qu’en 1900. Cette évolution a des conséquences importantes. La définition de la notion d’administration revêt une dimension économique forte, et administrer consiste, dans la Marine, à assurer le bon ordre dans l’utilisation des ressources nécessaires aux forces navales. À cette fin, seul le chef du service administratif d’un port militaire – l’intendant, puis le commissaire général – dispose de la qualité d’ordonnateur secondaire du ministre de la Marine. Pour rendre cette surveillance économique efficace, les commissaires de la marine veillent au bon ordre dans la tenue des comptes. Cette surveillance économique est exercée au profit du ministre de la Marine et des colonies, ordonnateur principal pour les dépenses de son ministère. Cette spécialisation institutionnelle des commissaires a des conséquences statutaires. En effet, tant que les officiers de plume assurent la direction générale du service administratif des forces navales, ils agissent en qualité de représentants du secrétaire d’État à la Marine, et ce dernier dispose d’un pouvoir discrétionnaire pour nommer les

---

<sup>10</sup> Voir par exemple ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série G (divers), carton 132, mémoire de 1763 sur la réforme de l’administration des arsenaux.

<sup>11</sup> La création de l’Académie de Marine, en 1752, résulte, en partie, de cette technicité croissante des navires de guerre.

<sup>12</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 24, p. 142, articles 1 et 2, ordonnance du 27 septembre 1776 sur l’administration des arsenaux de Marine.

commissaires. À mesure que la fonction de ces officiers se précise, dans la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les commissaires deviennent des spécialistes qu'il convient de sélectionner et de former. En 1765, le titre d'officier d'administration remplace celui d'officier de plume<sup>13</sup>. La qualité d'élève commissaire est également créée, tandis que le déroulement de la carrière d'officier d'administration est réglementé. Ainsi, confirmant la tendance apparue dans la première moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle, la réforme réalisée en 1765 institue un véritable corps, les officiers d'administration, et met en place des conditions précises pour les changements de grade<sup>14</sup>. Cette réforme de 1765 est ainsi l'acte de naissance de ce qui deviendra, en 1835, le corps du Commissariat de la Marine. La réforme de 1776 va plus loin en la matière. Les fonctions d'officier d'administration de la Marine sont supprimées, et remplacées par celles de d'intendants et commissaires des ports et arsenaux,

---

<sup>13</sup> Voir Ordonnance du Roi du 25 mars 1765 concernant les officiers d'administration de la Marine et les écrivains, dans *Ordonnance du Roi concernant la Marine du 25 mars 1765, op.cit.*, article premier. Le titre d'officiers d'administration est jugé « *plus analogue à leurs fonctions* ». Ce texte reprend, en partie, les dispositions de l'ordonnance du 23 mars 1762 portant règlement sur les titres, le nombre et les appointements des officiers de plume (ce dernier texte supprime le grade de petit commissaire).

<sup>14</sup> Voir Ordonnance du Roi du 25 mars 1765 concernant les officiers d'administration de la Marine et les écrivains, dans *Ordonnance du Roi concernant la Marine du 25 mars 1765, op.cit.*, article IV relatif à la création de place d'élèves-commissaires. L'article XXI précise que ces élèves sont choisis parmi les fils « *d'officiers d'administration ou de bonnes familles* », et qu'ils suivent une formation de trois ans, dans les divers services de l'arsenal, avant d'accéder à la fonction de sous-commissaire de la Marine et des Classes. Voir également article XVI, sur les conditions d'accès des sous-commissaires aux fonctions de commissaires ordinaires de la Marine et de commissaires des Classes ; article XIII, relatif à l'accès des commissaires des Classes à l'emploi de commissaire ordinaire. La fonction de contrôleur est alors à insérée dans la hiérarchie des officiers d'administration. Voir en ce sens article XIII. Cette hiérarchie des administrateurs de la Marine se met en place, en pratique, durant la première moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle. En effet, la commission de commissaire est alors souvent accordée en considération des services des écrivains de la Marine. Voir par exemple ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fond ancien de la Marine, série C (personnel), sous série C7 (dossiers individuels), carton 10, dossier de François d'Aubenton, intendant du port de Rochefort de 1771 à 1776. Il entre au service de la Marine en 1736 en qualité de commis, puis reçoit une commission de petit commissaire en 1741. Il est nommé commissaire en 1747. Voir également carton 23, dossier du sous-commissaire Jacques-Philippe Bégau. Entré dans le service administratif de la Marine en 1746, il sert comme écrivain de 1747 à 1768, année où il se retire du service. Il reçoit à cette occasion le brevet de sous-commissaire et touche la pension prévue pour ce grade. Enfin, signe visible de la création d'un corps, le port de l'uniforme est désormais obligatoire pour les officiers d'administration, alors que précédemment, aucune disposition n'existe en la matière. Voir ordonnance du 25 mars 1765 concernant les officiers d'administration de la Marine et les écrivains, dans *Ordonnance du Roi concernant la Marine du 25 mars 1765, op.cit.*, article XXXI. Néanmoins, le cadre des officiers d'administration, c'est-à-dire leur nombre, n'est alors pas complètement fixé. En effet, si l'ordonnance du 25 mars 1765 prévoit, outre les trois intendants, 26 commissaires des classes, il reste silencieux sur le nombre d'officiers d'administration des autres grades. Bien qu'ils tendent à former un corps, les officiers d'administration restent perçus comme les hommes du pouvoir central, qui statue de manière discrétionnaire sur leur nombre.

chargés de l'administration des ressources des ports militaires<sup>15</sup>. Les réformes réalisées durant la Révolution et le Consulat reviennent en partie sur cette évolution. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, bien que faisant partie d'un corps – les officiers d'administration – les commissaires demeurent les représentants du ministre de la Marine et sont compétents non pour le service administratif de la Marine, mais pour le service administratif maritime.

Le service administratif maritime est défini par Colbert quand la fonction de secrétaire d'État à la Marine est créée en 1669. À l'origine, il consiste, comme le service administratif de l'Armée de terre, au soutien logistique des unités combattantes. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, il diverge, et jusqu'en 1776, les commissaires sont les représentants du secrétaire d'État à la Marine. Ils interviennent dans l'ensemble des domaines de la compétence de ce dernier. L'organisation du secrétariat d'État à la Marine et aux colonies est révélatrice de l'influence des idées de Colbert en matière maritime. Plus que la direction des forces navales, le secrétaire d'État – puis ministre – de la Marine est chargé des affaires maritimes au sens large. Il s'agit de mettre en place un cadre institutionnel devant permettre le développement de l'activité maritime française. Lors de sa création, le domaine de compétence de ce ministère comprend, outre la flotte, les colonies, le commerce extérieur et, via les Classes des gens de mer\*, la population maritime, c'est-à-dire l'ensemble des français se livrant à la navigation maritime à titre professionnel<sup>16</sup>. Ainsi, outre l'administration des forces navales, les commissaires interviennent dans l'administration coloniale, en matière de navigation commerciale et dans le

---

<sup>15</sup> Voir *Ordonnance du 27 septembre 1776 pour la suppression du corps des officiers d'administration et des écrivains de la Marine*, Paris : Imprimerie Royal, 1776 : et ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, volume 24, p. 232-235, ordonnance du 27 septembre 1776 portant établissement de commissaires généraux et ordinaires des ports et arsenaux de Marine et gardes-magasins. À cette occasion, le service administratif des unités navales en opération est confié directement aux officiers de vaisseaux, tandis que le droit de martelage, nécessaire pour assurer une partie des approvisionnements en bois et attribué, depuis 1689, aux officiers d'administration, est transféré aux ingénieurs-constructeurs. La nouvelle titulature des commissaires est révélatrice du rôle limité qui leur est confié : la seule gestion des ressources nécessaires au service des arsenaux. Les commissaires forment désormais un corps technique, dont le nombre est légalement fixé : de 3 à six commissaires généraux, de 21 à 24 commissaires ordinaires, 10 commissaires surnuméraires et 3 gardes-magasins.

<sup>16</sup> Voir CLÉMENT (Pierre), *Lettres, mémoires et instructions de Colbert*, Imprimerie Impériale, Paris, 1864, volume 3, partie 1 (Marine et Galère), p. 104-105, règlement du 7 mars 1669 concernant les détails dont M. Colbert est chargé, comme contrôleur général et secrétaire d'État ayant le département de la Marine.



cadre des consulats<sup>17</sup>. Les carrières des officiers de plume sont révélatrices de cette définition large de leur domaine de compétence. La carrière du contrôleur Joseph Arnaud en est un parfait exemple. Cet officier de plume entre au service de la Marine en 1716, en qualité d'élève écrivain. Il est nommé écrivain ordinaire en 1718, écrivain principal en 1732, et sert dans les différents services du port de Toulon. Il réalise également plusieurs campagnes en mer durant cette période. Il est notamment attaché à l'escadre de Duguay-Trouin – à la demande de ce dernier – envoyée en 1731 bombarder Tripoli, et en 1737, il assure la fonction de commissaire à la suite de l'escadre du Marquis d'Antin, envoyée au Maroc pour procéder au rachat d'esclaves français. Nommé commissaire en 1742, il est chargé du service des ateliers au port de Toulon. En juillet 1744, il est nommé à la suite des forces navales françaises basées à Carthagène. Il reste en Espagne jusqu'en décembre 1745, et rentre en France via Madrid. Il profite de son passage dans cette ville pour plaider, à la Cour de Madrid, la cause des commerçants français établis en Espagne. En mars 1746, il est nommé à Agde et assure le service des Classes. Il prend également en charge une partie de l'approvisionnement destiné à l'armée d'Italie. De nouveau affecté au port de Toulon en 1752, il est chargé de l'inspection des travaux. Nommé contrôleur en 1755, il est temporairement suspendu dans l'exercice de ses fonctions entre 1760 et 1761. En effet, il est alors mis en cause dans un litige opposant les héritiers d'un fournisseur en bois de la Marine et les héritiers d'un ancien contrôleur. Réintégré dans ses fonctions de commissaire et contrôleur de la Marine en 1762, il se retire du service en 1770<sup>18</sup>. Cet exemple

---

<sup>17</sup> La fonction de consul est exercée, à Amsterdam et à Hambourg, par un commissaire de la Marine. Voir sous la direction de GUYOT (Joseph-Nicolas), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, Paris : chez Panckoucke, 1777, tome XV, p. 179. Voir également ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fond ancien de la Marins, série C (personnel), sous série C7 (dossiers individuels), carton 10, dossier du commissaire Jacques Astier, consul à Amsterdam pendant la Guerre de Sept Ans puis à Naples. La présence de commissaires de la Marine assurant la fonction de consul dans ces deux villes s'explique facilement : la Marine doit disposer d'agents pour veiller aux approvisionnements en bois d'Europe du Nord. Voir aussi carton 24, dossier du commissaire général Béliard. Un mémoire du 21 septembre 1728, « *Pour servir d'instruction au sieur Béliard* », illustre la portée des prérogatives des commissaires à cette époque. Le commissaire général Béliard est attaché à la suite de deux vaisseaux, chargés de faire passer une ambassade extraordinaire à Istambule. Outre les fonctions de commissaire général à la suite d'une force navale, il est spécialement chargé, de concert avec le commandant de l'unité, du réprimer le commerce interlope\* en arrêtant les capitaines français qui prêtent le nom de leurs navires à des étrangers, et de favoriser de développement du commerce français dans les Échelles du Levant.

<sup>18</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fond ancien de la Marins, série C (personnel), sous série C7 (dossiers individuels), carton 8. Il obtient, quand il se retire du service, une pension de

illustre la différence majeure entre les commissaires des guerres et les commissaires de la Marine. Ces deux catégories d'officiers ne sont pas assimilables. Les commissaires des guerres administrent les ressources nécessaires aux forces terrestres, les commissaires de la Marine agissent au nom et pour le compte du secrétaire d'État à la Marine. Statutairement, le premier est un officier militaire titulaire d'un office, le second est un officier civil nommé par commission. Ce rôle des commissaires de la Marine est remis en cause à la fin de l'Ancien Régime. En effet, en raison de divergences de plus en plus marquées entre l'administration des forces navales, l'administration de la population maritime et l'administration des colonies, des administrateurs propres à chacun de ces services sont créés en 1776 : les commissaires des ports et arsenaux, les commissaires des colonies et les commissaires des classes<sup>19</sup>. Ce régime est abrogé en 1791, et aux

---

2500 livres ainsi qu'une place d'élève-commissaire pour son fils. Voir également carton 17, dossier du commissaire-ordonnateur de la Grenade Etienne Barry. Cet administrateur entre dans le service administratif en 1746 en qualité de commis aux écritures, puis est nommé écrivain ordinaire en 1751. Il sert alors dans les différents services du port de Toulon. Il réalise plusieurs campagnes durant la guerre de Sept Ans. En 1756, il assure la fonction d'écrivain à bord de la *Couronne*, commandée par la Clue, et participe à l'expédition de la Galissonnière à Port Mahon. En novembre 1757, il est affecté, par ordre du Roi, au port de Brest. En novembre 1758, il est nommé écrivain principal. Il est attaché à l'escadre de Froget de l'Eguille, chargée de renforcer les forces de d'Aché aux Indes. En 1759, il dirige l'hôpital établi à l'Île Maurice sur ordre de d'Aché, et de 1761 à 1762, il est nommé commissaire « *envers le Roi et la Compagnie des Indes* », assurant le service administratif des forces combinées de la Marine et de la Compagnie des Indes Orientales dans l'océan indien. Il rentre en France en 1762 et sert d'abord à Toulon, au Contrôle, puis à Brest, au bureau des armements. Il est promu sous-commissaire en 1765, puis commissaire en 1770. En 1781, alors commissaire général des ports et arsenaux, il passe dans le service colonial et est nommé ordonnateur à la Grenade, conquise en 1779. Il est chargé de remettre de l'ordre dans l'administration de cette colonie et dans ses finances. Il reste à ce poste jusqu'en 1783, année où l'île est rendue aux anglais, conformément aux termes du traité de Paris. De retour en France, il tente d'obtenir une place d'intendant des colonies sans succès, mais continue de percevoir ses anciens appointements d'ordonnateur. Il se retire du service en 1790. Outre ces fonctions au sein de l'administration maritime, il écrit notamment un mémoire sur les moyens d'améliorer les cultures de cannes à sucre. Diplômé en droit, il exerce également la profession d'avocat au Parlement de Paris.

<sup>19</sup> Pour les commissaires des colonies et les commissaires des classes, voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 24, p. 235-237, *ordonnance du 27 septembre 1776 portant établissement de commissaires et de syndics des classes*. Comme en 1765, le cadre de l'administration des Classes est fixé. Il se compose de 50 commissaires. Sur les commissaires des colonies, voir *ordonnance du 27 septembre 1776 pour la suppression du corps des officiers d'administration et des écrivains de la Marine*, op. cit., article VII relatif aux commissaires des colonies. À la différence de l'administration des ports et l'administration des Classes, le cadre de l'administration coloniale n'est pas fixé. Au-delà, la suppression des fonctions d'officiers d'administration, la création de corps particuliers et la définition précise des fonctions administratives résultent également de la méfiance de Sartine envers le corps des officiers d'administration. L'origine de cette méfiance se trouve dans l'opposition existant entre le gouverneur de la Louisiane, le chevalier de Kerlerec, et l'ordonnateur, le commissaire général de Rochemore. Cause directe de la perte de la colonie, elle justifie l'ouverture d'un procès contre Kerlerec à son retour en France en 1764, à l'instigation de

termes des réformes réalisées pendant la Révolution, le domaine de compétences du ministre de la Marine et des colonies reste proche de celui du secrétaire d'État à la Marine, tandis que les administrateurs de la Marine sont rétablis dans leur rôle de représentant du ministre<sup>20</sup>. Ils continuent d'intervenir dans l'ensemble des matières de son ressort : l'administration des forces navales, l'administration des affaires maritimes et l'administration coloniale.

L'évolution des commissaires de la Marine en un corps d'officiers spécialisés illustre le caractère particulier des questions navales en France. L'administration navale apparaît, à l'instar du milieu maritime, à part. Les sources légales réunies dans des compilations éditées sur ordre du ministre la Marine – le *Recueil des lois relatives à la Marine et aux Colonies*, la partie officielle des *Annales maritimes et coloniales*, puis le *Bulletin officiel de la Marine* – le prouvent parfaitement. Aucune réforme d'ampleur n'est réalisée au XIX<sup>ème</sup> siècle. La seule tentée, en 1835, est un échec. Sa portée est d'ailleurs à relativiser puisqu'elle ne concerne que le service des forces navales, et ne remet pas en cause les principes administratifs définis par Richelieu et Colbert. L'évolution de la fonction de commissaire de la Marine est le résultat de réformes ponctuelles. La nature des textes adoptés à l'occasion de ces réformes est révélatrice. En effet, les lois sont rares, surtout à partir du Consulat, tandis qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle les questions maritimes ne sont abordées devant les assemblées représentatives qu'à l'occasion des discussions budgétaires. La majorité des textes régissant alors le service administratif de la Marine sont de nature réglementaire, et émanent du pouvoir exécutif. Le constat est identique en matière d'administration coloniale et en matière d'administration

---

Rochemore, auquel Sartine participe, en sa qualité de lieutenant générale de police. Accusé de détournement, Kerlerec est emprisonné, puis libéré en 1769. Voir DE VILLIERS DU TERRAGE (Marc), *Les dernières années de la Louisiane française*, Paris : Librairie orientale et américaine, s. d., p. 327-351, chapitre XIV « *L'affaire de la Louisiane (1764 – 1767)* ». De ce point de vue, la réforme de 1776 apparaît également comme un moyen de purger l'administration de la Marine de ses mauvais éléments. Un exemple original est fourni par ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fond ancien de la Marins, série C (personnel), sous série C7 (dossiers individuels), carton 7, dossier Ardison. Le sous-commissaire au Classes Jean-Charles Ardison assure le service des Classes à Cannes de 1760 à 1776. Avocat de formation, il joue de ses relations, notamment l'appui de l'évêque d'Orléans pour qu'un bureau des classes soit établi à Cannes, et reçoit le brevet de commis ordinaire des classes. Il achète ensuite une charge de commissaire des guerres, et à l'occasion de la réforme de 1765, il est promu sous-commissaire de la Marine et des Classes. En 1776, il est mis à la retraite en raison de sa propension à utiliser ses relations pour gravir les échelons du service administratif de la Marine.

<sup>20</sup> Le commerce extérieur est néanmoins rattaché au ministère des affaires étrangères en 1790. Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 2, paragraphe 1.

des affaires maritimes, de navigation commerciale et de pêche maritime notamment. Les questions maritimes, quelque soit le domaine, sont traitées en interne au ministère de la Marine. Seule la période révolutionnaire apparaît à part. Les questions maritimes sont alors abordées devant les assemblées, et les actes régissant le service administratif de la Marine sont discutés puis votés par le pouvoir législatif. L'évolution de la notion de service administratif maritime s'effectue ainsi progressivement, via des actes portant sur des points précis. Les textes majeurs du XIX<sup>ème</sup> siècle relatifs à l'ensemble des domaines de la compétence du ministre de la Marine ne font que compiler et mettre en ordre les réformes qui les précèdent. Par exemple, le texte majeur du XIX<sup>ème</sup> siècle, en matière d'administration des forces navales, est l'ordonnance du 14 juin 1844. Le régime de ce texte est largement modifié par de nombreux décrets, adoptés durant la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui adaptent son organisation à la production de navires modernes. Ces évolutions sont compilées et ordonnées par un décret du 25 août 1900, réformé en 1909. Le constat est identique pour les colonies, dont le régime administratif est défini en 1827, puis réordonné en 1882. Au terme de ces réformes, les fonctions assurées par les commissaires dans les grands domaines de compétences du ministre de la Marine – l'administration des forces navales, les affaires maritimes et les colonies – divergent les unes des autres. Le service administratif désigne, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le seul soutien logistique aux forces navales. Comme à la fin de l'Ancien Régime, des administrateurs propres aux affaires maritimes et aux troupes coloniales sont créés, par prélèvement sur le cadre du Commissariat. Cette évolution majeure, une nouvelle fois, résulte de décrets, non de lois. Le rôle des commissaires de la Marine est ainsi adapté à mesure que le service administratif maritime évolue. Leur spécialisation – les approvisionnements généraux, les subsistances et le service financier des forces navales – n'est, cependant, légalement reconnue qu'en 1900. Jusque cette date, les commissaires restent les délégués du ministre. Si leurs prérogatives sont légalement limitées à la tenue des comptes et à l'ordonnancement des dépenses, elles sont en pratique plus étendues. La correspondance administrative des commissaires de la Marine, conservée dans les antennes du Service Historique de la Défense, révèle qu'elles permettent aux commissaires de contrôler, dans une certaine mesure, les actes des chefs de

services des arsenaux de Marine, pour le compte de l'autorité supérieure, le préfet maritime ou le ministre. Les circulaires du ministre de la Marine illustrent également ce rôle des commissaires<sup>21</sup>. Elles révèlent également que cette fonction de représentation du ministre varie. Limitée à la gestion des ressources dans la Marine et les colonies, elle est plus large en matière d'Inscription maritime. Les commissaires à l'Inscription maritime dispose ainsi d'une délégation générale de compétence et assurent le bon ordre maritime local.

Le XIX<sup>ème</sup> est ainsi dans la continuité du XVIII<sup>ème</sup> siècle en matière d'administration maritime. Les réformes réalisées alors achèvent les évolutions apparues à la fin de l'Ancien Régime. Le débat sur la portée exacte des compétences des officiers militaires et des administrateurs en matière d'administration des forces navales – la question de l'autonomie des directions – est la suite de l'opposition entre la Plume et l'Épée. De même, la reconnaissance de larges prérogatives aux commissaires de l'Inscription maritime est dans la continuité des réformes réalisées au XVIII<sup>ème</sup> siècle en matière de navigation commerciale<sup>22</sup>. Cette évolution lente prouve la pérennité d'une conception des affaires maritimes, héritée de Richelieu et de Colbert, malgré l'instabilité politique du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette pérennité se remarque également dans les ouvrages traitant des questions maritimes édités à l'époque. Que ces publications soient internes au Ministère de la Marine, la partie non-officielle des *Annales maritimes et coloniales* notamment, ou réalisées à titre privé, comme le *Traité de législation des eaux et de la navigation* d'Alfred Plocques, elles perpétuent la conception de

---

<sup>21</sup> L'ensemble des archives de la Marine conservé dans les antennes du Services Historique de la Défense n'a pas été consulté. Les archives centrales de la Marine, situées à Vincennes n'ont pas été consultées, les sources imprimées, notamment les publications officielles (les décrets, les circulaires ministérielles et les mémoires insérés aux *Annales maritimes et coloniales*) les remplaçant aisément. Les recherches ont été concentrées sur les archives locales, principalement la série E (service administratif), révélatrices du fonctionnement réel de l'administration des arsenaux. Seuls les sites de Brest et de Cherbourg ont été dépouillés dans leur intégralité. En raison des destructions causées durant la Seconde guerre mondiale, ces fonds présentent des lacunes, notamment avant 1830. Ces manques ont été comblés par les archives conservées à l'antenne de Toulon. En raison de la masse d'archives conservée dans ce site – la correspondance administrative est quasi-continue de la seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle jusqu'aux années 1950 – seuls des coups de sonde ont été réalisés, notamment pour le premier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle. Outre la série E, ont été également consultées les séries O (justice maritime) et P (Inscription maritime). Là aussi, seules quelques cotes ont été consultées, et les pièces consultées traitent de questions liées au service administratif.

<sup>22</sup> Voir SCHNAKENBOURG (Christian), *L'Amirauté de France à l'époque de la Monarchie administrative*, thèse pour le doctorat en droit, Amiens : Université de Droit, d'Économie et de Science sociale de Paris, 1975, 2 volumes.

l'« *établissement maritime de Colbert* »<sup>23</sup>. Par conséquent, comme au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la fonction de commissaire de la Marine, au XIX<sup>ème</sup> siècle, n'est pas assimilable à celle de commissaire des guerres. En effet, représentants du ministre de la Marine chargés de veiller aux dépenses incombant à son département, les commissaires de la Marine ne sont pas des militaires mais disposent d'un statut spécial jusqu'au Second Empire. Le service administratif des forces navales demeure leur principale fonction, et à terme, le titre de commissaire de la Marine désigne uniquement les commissaires chargés du service administratif de la Marine (**Partie 1**). Néanmoins, ces officiers continuent d'assurer l'administration des activités maritime et de participer à l'administration des colonies. Si le statut militaire est légalement reconnu aux commissaires de la Marine en 1853, cette situation perdure jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (**Partie 2**).

---

<sup>23</sup> L'expression est utilisée par le commissaire Boursaint. Voir BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, Paris : Imprimerie de Bourgogne et Martinet, 1837, p. 92-116, Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert.

# **Partie 1 : Les commissaires à la suite des forces navales**

La fonction principale des commissaires de la Marine est définie par l'édit du mois du juillet 1517, portant règlement sur la course maritime et la juridiction de l'Amiral de France. L'article 23 de ce texte dispose que « *Pour faire guerre à nos ennemis, si nous dressons quelques armées et assemblées par mer, à nostredit admiral, et non autre, en appartient la charge et gouvernement, tant pour habillements de guerre, que pour l'artillerie, gens, munitions et victuailles ; et doit nostredit admiral et non autre, commettre et ordonner commissaires et contrerolleurs de par luy, gens de bien et suffisans pour ordonner desdites munitions, victuailles et autres choses nécessaires* »<sup>24</sup>. Cette définition vaut toujours. Seul le sens des termes utilisés connaît des évolutions. Le cardinal de Richelieu et Colbert donnent à cette fonction le sens le plus large possible. Les commissaires de la Marine, sous les ordres des intendants, assurent la fonction de chef de service. Au contraire, les réformes réalisées en 1765 et 1776 limitent leur rôle. Les commissaires sont alors chargés de veiller à la régularité des dépenses nécessaires au service des forces navales, pour le compte de l'autorité supérieure : le secrétaire d'État à la Marine.

Cette définition du rôle de l'administrateur au sein de la Marine est constamment rappelée au XIX<sup>ème</sup> siècle. Comme à la fin de l'Ancien Régime, seul son sens est l'objet de modifications. En effet, jusqu'au Second Empire, les réformes successives réalisées en matière d'administration des forces navales ne rompent pas avec le régime applicable à la fin de l'Ancien Régime. En raison de leur rôle – l'administration des ressources nécessaires à la Marine – les commissaires assurent une fonction particulière au sein de l'administration des forces navales, et bénéficient d'un statut spécial. Cette situation est remise en cause par les réformes réalisées dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. À leur terme, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le Commissariat est devenu un corps d'officiers militaires dont la compétence est précisément définie (**chapitre 1**). Ainsi, au XIX<sup>ème</sup> siècle, les

---

<sup>24</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 12, p. 146.

commissaires continuent d'assurer le rôle qui leur est dévolu depuis l'Ancien Régime : veiller au bon ordre économique dans l'administration des forces navales (**chapitre 2**).



## Chapitre 1 : D'un corps d'administrateurs à compétence générale à un corps d'officiers à compétence spéciale

L'arsenal est, pour la majorité de la période étudiée, le cadre principal d'intervention des commissaires de la Marine. Il est, par excellence, le lieu où est assuré le soutien logistique aux forces navales. Son organisation a donc des conséquences, tant sur le rôle des commissaires en son sein, que sur leur statut. Elle fait débat jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

En effet, dans la continuité de l'opposition entre la Plume et l'Épée, la question demeure, au XIX<sup>ème</sup> siècle, celle du rôle respectif de l'administrateur et du militaire dans l'organisation de l'arsenal. Bien que le partage de compétences de 1776 soit consacré en 1800, la matière fait toujours controverse. Cependant, les termes du débat changent. Il ne s'agit plus de déterminer si les officiers militaires doivent ou non diriger les travaux relatifs aux navires, mais quelles sont leurs prérogatives sur les ressources nécessaires à ces travaux. C'est la question de l'autonomie des directions. Quand ce débat est clos, à la veille de la Grande Guerre, l'organisation de l'arsenal est largement modifiée (**section 1**). La place des commissaires en son sein évolue en conséquence, de même que leur statut. En effet, en reprenant en partie l'organisation prévue en 1776, la réforme de 1800 consacre la division de l'administration de l'arsenal en une administration navale, de la responsabilité des officiers militaires consommateurs de ressources, et une administration économique, de la responsabilité des administrateurs ordonnateurs des dépenses. En 1828, cette répartition des compétences est remise en cause, par la reconnaissance, au profit des officiers militaires, de prérogatives relevant de l'administration économique. En effet, les chefs de services, à partir de cette date, deviennent compétents pour ordonner certaines dépenses. La division traditionnelle de l'arsenal perd de sa portée. Les services du commissaire général, organisés en fonction de cette division, évoluent en conséquence. De service ayant compétence générale pour gérer les ressources nécessaires au service de l'arsenal, ils deviennent, à terme, un service à compétence spéciale, l'intendance maritime. Cette spécialisation abolit les liens que les commissaires entretiennent avec les

contrôleurs/inspecteurs. Justifiés par un domaine de compétences commun – l'administration économique – ces liens cessent avec la spécialisation institutionnelle du Commissariat. La militarisation de l'administration de l'arsenal accentue le phénomène. Alors que les termes de « commissaire » et de « contrôleur » désignent, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, des fonctions susceptibles d'être assurées par un officier d'administration, les réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire amorcent la distinction entre ces deux catégories d'officiers. Les anciens officiers d'administration, au statut mixte, laissent la place à deux corps d'officiers militaires distincts : le Commissariat et le Contrôle. Ces changements, tant fonctionnels que statutaires, ont des conséquences sur le recrutement des commissaires. Ouvert au personnel administratif secondaire de la Marine dans un premier temps, la création du Corps du Commissariat entraîne, à terme, l'alignement du régime du recrutement des administrateurs de la Marine sur celui des officiers des autres corps de la Marine (**section 2**).

## **Section 1 : L'évolution de l'organisation administrative des ports militaires**

Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, les arsenaux de la Marine restent organisés, à l'instar de l'Ancien Régime, comme des centres de production, des usines, chargés de la construction et de l'entretien des navires de guerre et de leurs équipements (**paragraphe 1**). Cette idée est progressivement remise en cause à partir des années 1820. Les ports militaires commencent alors à être appréhendés comme des centres de préparation des forces navales, des bases. Cependant, cette conception ne s'impose définitivement qu'à la charnière des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – L'héritage de l'Ancien Régime**

Jusqu'aux réformes réalisées à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'administration des arsenaux de la Marine demeure divisée en une partie militaire et une partie civile, puis administrative, au motif que cette division est un gage de bonne gestion des ressources de la Marine<sup>25</sup>. En 1791, cette distinction est simplement réinterprétée. L'arsenal est alors une administration civile (**A**). Cette distinction entre la partie militaire et la partie administrative demeure le principe organique régissant l'administration des arsenaux au XIX<sup>ème</sup> siècle (**B**)

#### **A – L'arsenal, une administration civile**

Sous l'influence de l'intendant Malouet, le caractère administratif de l'arsenal prévaut quand son organisation est réformée en 1791 (**1**). Les militaires sont alors totalement exclus de son administration (**2**).

---

<sup>25</sup> Soulevée dès le milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle, notamment à l'occasion de la réforme de 1765, cette question de la maîtrise des dépenses est un véritable leitmotiv. Toutes les réformes relatives à l'administration des arsenaux sont justifiées de ce point de vue. Voir notamment les différents écrits de l'intendant Malouet, les rapports préalables au décret du 7 floréal An VIII, ou aux ordonnances du 29 novembre 1815, 17 décembre 1826 et 14 juin 1844.

## 1 – L'influence de l'intendant Malouet

Au début de la Révolution, les questions navales sont rapidement abordées, en raison du coût important de la Marine pour l'État<sup>26</sup>. La France disposant de colonies et d'un commerce maritime vigoureux, la question de l'existence de la Marine ne se pose pas. Le débat porte sur les moyens de réduire le montant des sommes nécessaires à cette fin. Les différentes opinions émises en 1789 et 1790 convergent toutes pour constater que l'organisation des ports militaires, issue des réformes de 1776, accroît les dépenses de l'armée navale. Les différences se remarquent dans les solutions proposées. Le débat sur le partage de compétences entre l'autorité civile et l'autorité militaire, clos par la réforme de 1776, est alors relancé.

L'influence de Malouet dans ce débat est importante<sup>27</sup>. Intendant de l'arsenal de Toulon à la fin de l'Ancien Régime, député aux États-Généraux, puis à l'Assemblée Nationale, et membre du comité de la Marine, il expose une première fois ses idées en matière d'administration navale dans quatre mémoires publiés en 1789<sup>28</sup>. Dans son raisonnement, Malouet lie arguments comptables et arguments de principe. Il distingue, en matière d'administration intérieure, la fonction d'exécution et la fonction de contrôle<sup>29</sup>. Transposé dans le cadre de la Marine, ce principe suppose

---

<sup>26</sup> Voir BOULAIRE (Alain), *La Marine française, de la Royale de Richelieu aux missions d'aujourd'hui*, Quimper : Éditions Palantines, 2011, p. 163-164. L'auteur précise que les dépenses occasionnées par la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies correspondent à cinq sixièmes du déficit public en 1788.

<sup>27</sup> MALOUE, Pierre-Victor (1740-1814) entre dans l'administration de la Marine en 1763. Il est nommé sous-commissaire en 1767, et affecté au service colonial, à Saint-Domingue. Il est promu commissaire général en 1775, puis nommé ordonnateur pour la Guyane. Fait prisonnier par les Anglais en 1779, il est rapidement libéré, et est nommé intendant du port de Toulon en 1781. Il est élu député aux États Généraux en 1789, et appartient aux monarchiens. Il se réfugie en Angleterre, durant l'été 1792, à la chute de la monarchie parlementaire. Rentré en France à l'occasion du coup d'état du 18 Brumaire, il est rayé de la liste des émigrés par Bonaparte, et est nommé, en 1803, commissaire général au port d'Anvers. Promu préfet maritime, il est nommé conseiller d'État et baron d'Empire en 1810. Il tombe néanmoins en disgrâce en 1812. Ministre de la Marine en avril 1814, il meurt le 7 septembre de cette année. Outre cette carrière administrative, il est l'auteur de divers ouvrages comme *La Défense de Louis XVI* ou les *Considérations sur l'empire de la mer chez les anciens et les modernes*. Voir ETIENNE TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, Cesano Boscone (Italie) : Édition Tallandier, 2002, p. 350-351.

<sup>28</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Mémoires de M. Malouet, intendant de la Marine, sur l'administration de ce département*, s.l. : s.n., 1789.

<sup>29</sup> Cette distinction fait partie du corpus intellectuel des officiers d'administration de la Marine sous l'Ancien Régime. Elle fait partie des principes mis en avant par Richelieu et Colbert et suppose la distinction entre les contrôleurs et les commissaires de la Marine. Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, B.

de différencier l'officier militaire qui utilise, consomme le matériel, et l'officier civil qui inspecte cette utilisation. Cette dernière mission est extrêmement importante en raison des sommes qu'exige l'entretien d'une flotte. Dans ses mémoires et dans le rapport qu'il remet au Comité de Marine, avant de présenter le projet de décret sur l'administration des forces navales, Malouet part de ce constat<sup>30</sup>. Il analyse la situation financière de la Marine et remarque une disproportion entre le budget ordinaire alloué à ce département et l'état réel des navires susceptibles d'être armés. Cette inadéquation s'explique par les prérogatives trop étendues des officiers de vaisseau en matière d'administration des forces navales. Dans les mémoires publiés en 1789, Malouet met à la charge du système administratif de 1776 des blocages survenant dans l'administration quotidienne des arsenaux. Ils résultent du manque de clarté des textes quant aux compétences exactes de l'autorité civile et de l'autorité militaire. Les réformes de 1776 accroissent de manière substantielle les prérogatives des officiers militaires en matière de construction navale. Néanmoins, pour Malouet, ces derniers, déjà chargés du commandement, ne peuvent assurer avec efficacité cette partie du service naval. Son objet est particulier : la production de navires de guerre et leur préparation aux opérations navales. Par conséquent, il suppose l'existence d'un personnel sédentaire et spécialement formé aux opérations administratives. Malgré l'amélioration de leur formation, des officiers militaires ne peuvent prendre en charge cette branche de la Marine. Le postulat de Malouet est ainsi à l'opposé de celui retenu par le préambule de l'ordonnance du 27 septembre 1776 sur la régie des ports et arsenaux<sup>31</sup>.

Outre ce caractère spécial de l'administration navale, Malouet soulève un paradoxe issu de cette extension de compétences : l'autorité consommatrice devient également ordonnateur des dépenses. Ce paradoxe amène au problème du contrôle

---

<sup>30</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Rapport fait à l'Assemblée Nationale, sur les dépenses et le régime économique de la Marine, imprimé sur ordre de l'Assemblée Nationale*, dans *Collection des opinions de M. Malouet, député à l'Assemblée Nationale*, Paris : chez Valade imprimeur-libraire, s.d., tome 1, p. 209-211.

<sup>31</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 24, p. 141. Le préambule de l'ordonnance du 27 septembre 1776, sur la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de marine précise que « les officiers de marine ont acquis depuis plusieurs années, par la nouvelle forme donnée à leur éducation militaire, la théorie de l'architecture navale et les connoissances nécessaires pour bien diriger la construction, le gréement\* et l'équipement des vaisseaux ».

de l'emploi des ressources. La division de l'administration navale en une partie militaire, uniquement chargée du combat, et en une partie civile, chargée de la préparation des forces, permet un contrôle comptable réel, l'ordonnateur et le consommateur étant distincts. Cependant, le régime de 1776 implique pour Malouet que « *le pouvoir d'administration devint une prérogative pour les officiers militaires, et l'obligation de rendre compte, une vaine formule pour les officiers civils* »<sup>32</sup>. Dans un tel régime, la comptabilité ne remplit pas ses deux objectifs essentiels, à savoir « *la comparaison authentique des fonds assignés à chaque nature de dépenses, et la justification de leur emploi* »<sup>33</sup> et « *l'indication des motifs de tout excès de dépenses sur les fonds assignés, et la preuve de leur nécessité* »<sup>34</sup>. Malouet critique le phénomène de militarisation de l'administration navale amorcé à la fin de l'Ancien Régime. L'administration des arsenaux doit être civile, ce qu'illustrent les dispositions de l'article XI du projet de décret qu'il propose suite au rapport rédigé pour l'Assemblée Nationale. Cet article dispose, à son alinéa 2, que « *Si un officier de marine est destiné à l'administration d'un port, il cessera dès lors d'appartenir au corps et au service militaires* »<sup>35</sup>. Les officiers civils de la Marine des ports de Brest et du Havre partagent cette opinion<sup>36</sup>. L'idée d'un arsenal entièrement administré par les officiers militaires de la Marine est bien défendue, notamment par le comte de Kersaint, mais reste minoritaire<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Rapport fait à l'Assemblée Nationale, sur les dépenses et le régime économique de la Marine*, op. cit., p. 220.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>36</sup> COMMIS DE LA MARINE DU DÉPARTEMENT DE BREST, *Réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ou développement des réclamations des commis du département de Brest*, s.l. : s.n., s.d. ; et COMMIS DE LA MARINE AU DÉPARTEMENT DU HAVRE, *adhésion des commis au département du Havre aux réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ; ou au développement des réclamations des commis de la Marine au département de Brest*, s.l. : s.n., s.d.

<sup>37</sup> Voir DE KERSAINT (Guy), *Institutions Navales ou premières vues sur les classes et l'administration de la France, considérée dans ses rapports maritimes*, Paris : chez Garnéry, An I. Kersaint propose de confier la direction des arsenaux à des officiers de vaisseau. Néanmoins, il distingue le service au sein de l'arsenal, dénommé « service à terre » et confié à des officiers supérieurs remplissant certaines conditions de service, du service à bord d'un navire ou « service en mer ». La dégradation des relations entre le Roi et l'Assemblée Nationale Constituante, en 1791, apparaît également comme un facteur déterminant dans la réduction des prérogatives des officiers de vaisseau. Ce corps, attaché au Roi, est rapidement touché par l'émigration. Les officiers de vaisseau qui demeurent en France apparaissent suspects. La mainmise des officiers civils de la Marine sur le matériel (navires, armements\*, etc.) devient un moyen de contrôle des

## 2 – L'exclusion des militaires des opérations administratives

La division de l'arsenal n'est pas remise en cause et dès 1790, elle est implicitement reconnue par l'adoption, sans discussion, du décret sur les principes constitutionnels de la Marine<sup>38</sup>. Bien que ne contenant aucune disposition formelle sur la distinction entre la partie militaire et la partie civile, ce texte distingue, dans ses différents articles, les officiers militaires et les officiers civils, leur reconnaissant de facto des champs de compétences propres. La distinction est consacrée lors de l'adoption, également sans discussion<sup>39</sup>, du décret du 21 septembre 1791 « sur l'administration des arsenaux et objet y relatifs »<sup>40</sup>.

L'article 2 de ce texte dispose que « *l'administration des ports sera civile ; elle sera incompatible avec toutes fonctions militaires* ». Les dispositions de ce texte sont proches de celles de l'ordonnance du 29 avril 1689. L'ordonnateur, comme l'intendant de la Marine, dirige l'ensemble des opérations concernant la préparation des forces : les approvisionnements, les travaux, la levée des équipages. Le commandant dispose uniquement de l'autorité sur les officiers militaires et les troupes présents au port. Les compétences respectives de l'autorité militaire et de l'autorité civile sont à la fois *ratione loci* et *ratione materiae* : l'administrateur a une plénitude de compétences en matière de préparation des forces dans le cadre de l'arsenal ; le militaire dispose de la primauté en mer, dans le cadre d'opérations navales. De manière incidente, cette réforme importante peut s'expliquer par la fermeture du corps des officiers de vaisseau dans les dernières années de l'Ancien Régime, fermeture qui touche tant les volontaires de la Marine que les officiers issus de la Marine marchande. En effet, l'accès aux corps des

---

officiers de vaisseau. Voir À *qui doit-on confier l'administration de la Marine et des ports*, s.l. : s.n., 1791. L'auteur souligne le problème qu'engendre la concentration entre les mêmes mains « *du commandement des troupes, la disposition des vaisseaux, des matelots et celle de l'argent* ». Les officiers de vaisseau apparaissent comme une menace pour la liberté car ils concentrent trop de pouvoirs et peuvent en abuser. La distinction entre la partie militaire, chargée du combat, et la partie civile, chargée de la préparation des forces, apparaît comme une garantie en faveur de la liberté.

<sup>38</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, *Décret sur les principes constitutionnels de la Marine du 26 juin 1790*, Paris : Imprimerie Nationale, 1791.

<sup>39</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, Paris : Société d'Imprimerie et Librairie administrative et des Chemins de fer, 1887, volume 28, p. 381-386 ; et volume 31, p. 101 et 137-144.

<sup>40</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, Paris : Imprimerie de la République, an V, volume 2, p. 307-319.

officiers de vaisseaux est alors réservé aux individus issus de la noblesse<sup>41</sup>. Les deux documents, rédigés par le personnel administratif des ports de Brest et du Havre en 1789, insistent sur ce point<sup>42</sup>. Pour les auteurs, la conjonction entre des prérogatives administratives importantes et un recrutement exclusif entraîne la création d'une caste dirigeante dans les arsenaux. Son existence est incompatible avec les nouveaux principes régissant le gouvernement. Il convient de supprimer cette caste en ouvrant son recrutement et, surtout, en limitant ses attributions au seul combat. La réforme de 1791 a donc pour vocation de rétablir l'égalité entre les différents agents de la Marine. Le port militaire est une institution civile, une usine produisant des navires de guerre et administrée par un personnel propre, les officiers d'administrations, successeurs des commissaires. Ces ports militaires sont répartis en grands ports, les arsenaux traditionnels, et ports secondaires<sup>43</sup>. La distinction n'a alors aucune conséquence sur le domaine de compétences respectif de l'autorité militaire et de l'autorité civile, en raison de la compétence de principe des officiers civils sur l'ensemble des aspects de l'administration navale. La Convention ne revient pas sur cette organisation. Pour des motifs politiques, elle renforce le caractère absolu du principe de séparation, en remplaçant la dénomination d'« officiers d'administration » par celle d'« employés civils »<sup>44</sup>. Cependant, ces réformes, réalisées dans le but de purger la Marine de ses éléments considérés comme contre-révolutionnaires, accroissent la désorganisation de la

---

<sup>41</sup> Voir *Ordonnances et règlements concernant la Marine*, Toulon : Imprimerie Mallard, 1787, p. 54, article 10, ordonnance du premier janvier 1786 qui supprime les compagnies de garde du pavillon amiral et celles des gardes de la Marine. Ce texte crée des élèves de la Marine et règle la forme de leur instruction et de l'avancement des jeunes gens destinés à entrer dans la Marine du Roi. Voir également p. 77, article 2 alinéa 1, ordonnance du même jour concernant les volontaires employés sur les vaisseaux de sa Majesté. Ce dernier texte précise que ne peuvent être volontaires de la Marine que « les fils de gentilshommes ou de sous-lieutenants de vaisseau ou de ports, et les fils des négociants en gros, armateurs, capitaines-marchands, et gens vivant noblement ». L'accès au corps des officiers de vaisseau devient ainsi un privilège de la noblesse.

<sup>42</sup> Voir COMMIS DE LA MARINE DU DÉPARTEMENT DE BREST, *Réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ou développement des réclamations des commis du département de Brest*, op. cit. ; et COMMIS DE LA MARINE AU DÉPARTEMENT DU HAVRE, *adhésion des commis au département du Havre aux réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ; ou au développement des réclamations des commis de la Marine au département de Brest*, op. cit.

<sup>43</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 325. L'état des employés de l'administration de la Marine est annexé au décret du 21 septembre 1791 relatif à l'administration de la Marine. Cet état prévoit l'emploi d'un chef d'administration comme ordonnateur à Bordeaux, au Havre, à Cherbourg, à Saint-Malo, à Nantes, à Dunkerque, à Bayonne, à Marseille et en Corse.

<sup>44</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, A.



production des arsenaux, d'où une relative impuissance de la flotte face aux escadres des coalisés<sup>45</sup>.

## B – Des réformes limitées

En 1795, l'administration des forces navales est à nouveau réformée. La distinction entre l'administration navale et l'administration économique, introduite en 1776, est alors discutée comme principe organique de l'administration des arsenaux. Néanmoins, à la fin de ce débat, l'administration des arsenaux reste civile (1). La vocation militaire de l'arsenal est reconnue au début du Consulat. La partie civile de l'administration des arsenaux correspond désormais à la notion d'administration économique, comme sous l'empire du texte de 1776 (2).

### 1 – La réforme de l'an IV

À la suite des événements de Thermidor an III, la Marine est à nouveau réformée<sup>46</sup>. Cette réforme générale vise à mettre un terme à la désorganisation qui touche l'administration des forces navales. Les questions relatives au budget de la Marine et au contrôle de son utilisation restent centrales. Cependant, loin de bouleverser les structures fondamentales de la Marine, cette réforme reprend les dispositions du texte de 1791 et y apporte des précisions.

---

<sup>45</sup> Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, Paris : chez Bernard Giovanangeli Éditeur, 2010. Outre les défaites navales, cette incapacité de la flotte se remarque à travers l'activité des arsenaux. Entre 1790 et 1797, les effectifs de la flotte passent de 72 vaisseaux à 53 et de 69 frégates à 61. Par ailleurs, les constructions neuves réalisées entre 1790 et 1799 s'élèvent à 23 vaisseaux et 45 frégates. Les arsenaux se révèlent incapables de compenser les pertes en vaisseaux, incapacité due en partie aux multiples réformes en matière d'administration de la Marine réalisées durant cette période. Voir en ce sens TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, Paris : édition Perrin, 2010, p. 399-406.

<sup>46</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 31-74, décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine ; décret du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime ; décret du 3 brumaire an IV concernant l'admission et l'avancement des officiers de la Marine militaire, et la réception des capitaines des bâtiments de commerce, maîtres au petit cabotage, pilotes côtiers et pilotes lamaneurs ; et décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et aux traitements des employés de l'administration des ports.

La division de l'arsenal en deux parties n'est pas remise en cause. L'article 5 du décret du 2 brumaire an IV « concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine » reprend le principe posé par l'article 2 du décret du 21 septembre 1791. La partie civile demeure conçue de la manière la plus large possible. Elle concerne l'ensemble de l'arsenal, tandis que la partie militaire ne concerne que les opérations en mer et la sûreté militaire des ports<sup>47</sup>. Les ports militaires restent conçus comme des usines. À la différence du texte de 1791, le décret du 2 brumaire fixe le régime administratif des ports secondaires<sup>48</sup>. Leur organisation est allégée par rapport à celle des ports arsenaux, et sont sous la direction de commissaires de la Marine<sup>49</sup>. Néanmoins, les débats sur les attributions respectives de l'autorité militaire et de l'autorité civile restent vifs. Dès l'an IV, l'amiral Truguet<sup>50</sup> conteste, à plusieurs reprises, cette vision de l'administration navale excluant les militaires, critique dont le Directoire Exécutif se fait l'écho dans un message adressé au Conseil des Cinq-Cents le 12 frimaire an IV<sup>51</sup>. Pour l'amiral, le but de l'administration navale est de rendre possible l'armement des navires de la flotte. L'autorité militaire et l'autorité administratif participent tous deux à cette mission

---

<sup>47</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 36-37, section III « Des mouvements des ports », titre II, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des arsenaux. Bien que confiée à des officiers de vaisseau, la direction des mouvements reste de la compétence de l'ordonnateur. Voir également p. 64, article 6, décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme, et aux traitements des employés de l'administration de la Marine. Comme en 1791, les officiers de vaisseau nommés à la direction des mouvements cessent d'appartenir à leur ancien corps.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 48-49, l'état des ports annexé au décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine. Sont alors considérés comme grands ports Toulon, Brest, Rochefort et Lorient. Sont considérés comme ports secondaires Dunkerque, Le Havre, Cherbourg, Saint-Malo, Nantes, Bordeaux, Bayonne et Marseille.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 42-43, titre IV. Le texte ne précise pas si les commissaires à la tête des ports secondaires sont sous l'autorité des ordonnateurs des grands ports.

<sup>50</sup> TRUGUET, Laurent-Jean-François, comte de (1752 – 1839). Il entre dans le service naval comme garde-marine en 1765. Il fait partie de l'escadre commandée par d'Estaing en 1778. Promu lieutenant de vaisseau en 1779, il combat sous les ordres de Guichen puis de De Grasse. Il devient major de vaisseau en 1784. Rallié aux idées révolutionnaires, il devient capitaine de vaisseau puis contre-amiral en 1792 et reçoit le commandement de l'escadre de Toulon. Destitué suite à un échec devant Cagliari, il est réintégré en 1795 et fut ministre de la Marine de 1795 à 1797. Considéré comme modéré, il perd le ministère en 1797. Sa carrière se poursuit sous l'Empire, il est nommé conseiller d'État en 1801, puis reçoit en 1803 le commandement de l'escadre de Brest. Il tombe néanmoins en disgrâce en raison de son hostilité à la proclamation de l'Empire. Il prend le commandement de l'escadre de Rochefort en 1809 et est nommé préfet maritime en 1811. Prisonnier en 1813, il devient comte en 1814 puis pair de France en 1819. Il continue alors d'influencer les débats relatifs à la Marine. Nommé amiral en 1831, il meurt le 26 décembre 1839 à Paris. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, op. cit., p. 514-515.

<sup>51</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 152-158.

et doivent agir de concert dans ce but. Par conséquent, les officiers de vaisseau ne peuvent être étrangers aux opérations relatives à la préparation des forces, en raison de leur expérience du combat et de la navigation. L'administration de l'arsenal doit être revue. La proposition de réforme contenue dans ce texte ne remet pas en cause la division de l'arsenal. Elle ne fait que redéfinir la frontière entre le domaine de compétences de l'autorité militaire et le domaine de compétences de l'administrateur. Ce dernier assure à un rôle similaire à celui des commissaires des ports et arsenaux dans le régime de l'ordonnance du 27 septembre 1776. Ce projet annonce la réforme de l'an VIII : l'arsenal est dirigé par un ordonnateur unique, ayant au moins dix ans de navigation à bord des navires de l'Etat, assisté d'un directeur militaire pour la partie militaire et d'un directeur civil pour la partie administrative.

Ces critiques incitent le Conseil des Cinq-Cents à suspendre l'application de la réforme de brumaire an IV par le décret du 23 frimaire de la même année<sup>52</sup>. Le régime de l'administration des arsenaux suscite une vive discussion. Les opposants aux propositions de Truguet s'appuient sur des arguments pratiques. Le régime prévu par les textes de brumaire an IV n'a pas eu le temps de prouver son efficacité car il n'a pas été appliqué. En outre, l'expérience du système administratif de 1776 est critiquable<sup>53</sup>. Les partisans du système proposé par Truguet opposent à ces deux arguments l'existence d'un chef unique de l'arsenal, dirigeant l'action du directeur militaire et du directeur civil. Cette direction unique permet d'éviter les problèmes de compétences qui se posaient sous l'empire de l'ordonnance du 27 septembre 1776<sup>54</sup>. Parmi eux, le député Rouyer distingue, dans l'arsenal, l'administration navale et l'administration comptable<sup>55</sup>. La première concerne « les

---

<sup>52</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6., p. 160.

<sup>53</sup> Voir BERGEVIN (Olivier), *Rapport de la Commission chargée d'examiner le message du Directoire Exécutif, concernant l'organisation de la Marine, décrété par la Convention nationale*, Paris, Imprimerie nationale, an IV.

<sup>54</sup> Notamment en matière de comptabilité. Les officiers militaires disposent de l'utilisation des ressources. Ils sont donc comptables des matières qu'ils utilisent. Les officiers d'administration ordonnent la délivrance des ressources, et sont également compétents. Le problème est de déterminer précisément leurs attributions respectives en la matière. Cette question est récurrente durant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>55</sup> Voir ROUYER (Jean-Pascal), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, Paris : Imprimerie nationale, an IV, p. 4.

troupes, la police et les mouvements du ports, la construction, l'entretien et l'équipement des vaisseaux, l'artillerie et la fabrication des manœuvres et agrès »<sup>56</sup>. Elle suppose une certaine expérience de la navigation et des navires, expérience que les officiers militaires possèdent, à la différence des administrateurs. La seconde concerne « les approvisionnements, les prises, les chiourmes, les hôpitaux, les bâtiments, les magasins, la levée de gens de mer, la comptabilité de l'arsenal et des fonds, et tous les objets qui en dépendent »<sup>57</sup>. Cette administration comptable, de la compétence des administrateurs de la Marine, concerne principalement la gestion des ressources nécessaires au service naval. En effet, les administrateurs sont, dans ce projet, compétents uniquement pour dresser la comptabilité des ressources de l'arsenal, ordonner les dépenses, surveiller l'emploi des matières, et passer les marchés nécessaires aux approvisionnements. Pour répondre aux critiques sur le risque de conflits de compétences entre ces deux administrations, le député propose de créer des commissaires maritimes. Nommés provisoirement, ils recevraient temporairement la direction des ports et trancheraient les éventuels conflits de compétences<sup>58</sup>. Ainsi, dès l'an IV, l'idée que les arsenaux, sous la direction d'un chef unique, sont des institutions militaires est de nouveau défendue. Le Conseil des Anciens met fin au débat et ordonne, le 9 pluviôse an IV, l'application du texte du 2 brumaire. Ces débats révèlent le caractère intangible de la distinction entre la partie civile et la partie militaire de l'administration des ports. En aucun cas, il est question de l'abolir. Seule, l'étendue de leurs domaines respectifs est objet de discussions. Ces réformes du Directoire ne parviennent pas à redresser l'état matériel de la flotte<sup>59</sup>. La complexité du système institutionnel mis en place accroît les dépenses en personnel civil<sup>60</sup>. La réforme de brumaire an IV est un échec, ce que constate le

---

<sup>56</sup> Voir ROUYER (Jean-Pascal), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, Paris : Imprimerie nationale, an IV, p. 4.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>59</sup> Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, op. cit., p. 58-62.

<sup>60</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 325-326, état des employés dans l'administration de la Marine et des appointements qui leur sont alloués annexé au décret du 21 septembre 1791 relatif à l'administration des ports ; et volume 6, p. 67-69, état des agents employés au service des ports militaires de la République et dans les quartiers maritimes, et des appointements qui seront alloués par ans à chacun d'eux, annexé au décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et aux traitements

Conseil des Cinq-Cents, dans un message adressé au Directoire Exécutif le 9 nivôse an VII, dans lequel il estime nécessaire qu'il y ait « *de l'unité* » et de « *l'économie* » dans l'administration des ports<sup>61</sup>. Le Conseil des Cinq-Cents désavoue la position qu'il tenait au terme des débats de l'an IV, mais ne remet pas en cause la division de l'arsenal. Le coup d'état du 18 brumaire an VIII empêche le Directoire de réaliser une réforme selon les deux objectifs fixés dans le message du 9 nivôse an VII.

## 2 – La division de l'arsenal, un principe structurel

La distinction entre l'administration navale et l'administration économique ou comptable, débattue en 1795, est consacrée comme principe organique de l'administration des ports militaires durant les premiers mois du Consulat (**a**). Bien que sa portée soit révisée en 1828, Cette distinction demeure, au XIX<sup>ème</sup> siècle, à la base de grands textes régissant les arsenaux de la Marine (**b**).

### a – La réforme de l'an VIII

La réforme des arsenaux est réalisée dès l'an VIII. Le décret du 7 floréal semble bouleverser les structures sur lesquelles repose la Marine depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle<sup>62</sup>.

Dans le rapport préalable, la Section Marine du Conseil d'État précise que la Marine est avant tout une organisation militaire destinée à protéger la navigation

---

des employés de l'administration des ports Le premier document mentionne 993 employés civils, le second 961. L'augmentation en nombre du personnel civil, entre 1791 et 1795, n'est donc pas la cause de l'augmentation des dépenses en personnel administratif. En effet, cette augmentation des dépenses en personnel civil est d'abord la conséquence de la réforme de l'administration de l'arsenal réalisées 1791. En effet, l'arsenal redevient une administration civile. L'ensemble de son personnel passe, par conséquent, sur les états des personnels civils, notamment le personnel technique des travaux (constructions navales, artillerie, etc.) et le personnel chargé des mouvements (sûreté de la navigation dans les ports militaires), militaires dans le régime de 1776.

<sup>61</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 9, p. 118.

<sup>62</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Paris : chez Guyot et Scribe, 1828, volume 12, p. 213-218.

commerciale<sup>63</sup>. Elle repose sur le navire de guerre, qu'il est nécessaire de construire, de commander et d'approvisionner. Le service des forces navales repose sur trois socles : la construction, le commandement et la logistique. Trois types de personnel sont nécessaires : l'officier militaire, l'ingénieur-constructeur et l'administrateur. Chacun concourt à rendre possible l'armement de la flotte, aucun ne doit être supérieur aux autres. À cette fin, tous sont subordonnés au préfet maritime de l'arrondissement. Les arsenaux, désormais chefs-lieux des arrondissements maritimes, sont sous la haute autorité de ces préfets. Ils sont organisés en cinq services qui leur sont directement rattachés : états-majors, construction navale, mouvements du port, parc d'artillerie, administration et comptabilité<sup>64</sup>. La répartition de ces services en une partie militaire et une partie civile semble légalement abandonnée. Elle reste sous-jacente cependant. Si, dans le rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII, la Section Marine du Conseil d'État distingue l'officier militaire, l'ingénieur-constructeur et l'administrateur, très vite, elle reconnaît que les deux premiers ont des liens<sup>65</sup>. De même, la direction des services « états-majors », « mouvements du port » et « parc d'artillerie » appartient aux officiers militaires, tandis que les officiers du service des constructions navales se voient reconnaître, à l'article 20, la qualité de militaire<sup>66</sup>. Surtout, le champ de compétences des administrateurs est recentré sur « l'administration comptable » définie par le député Rouyer<sup>67</sup>. Le système de l'ordonnance du 27 septembre 1776 est rétabli, sous couvert d'une nouvelle

---

<sup>63</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 226.

<sup>64</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, op. cit., volume 12, article 9, p. 213.

<sup>65</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 228. Le rapport de la Section Marine précise : « Sans doute, le constructeur doit être appelé à juger de son ouvrage ; aussi pensons nous qu'il est utile qu'il fasse un ou deux voyages de mer, non-seulement comme observateur des effets dont il doit étudier les causes, mais encore comme homme d'art, utile dans les armées où les accidents nécessitent ses lumières : mais l'art de faire la machine est essentiellement différent de celui de s'en servir ; et les réunir, c'est accumuler des fonctions fort disparates ».

<sup>66</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, op. cit., volume 12, p. 213-214, titre II, section III « états-majors, officiers, troupes d'artillerie de Marine » ; p. 214-215, même titre, section V « mouvements du port » ; et p. 215, même titre, section VI « parc d'artillerie » ; et p. 264, article 9, arrêté du 7 thermidor an VIII portant règlement sur l'organisation et le service général de la Marine. Aux termes de cet article, les officiers du génie maritime peuvent passer dans le corps des officiers de vaisseau s'ils satisfont à certaines conditions de navigation.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 215, titre II, section VII « administration et comptabilité », décret du 7 floréal an VIII.

organisation administrative. Sous l'Empire, celle-ci distingue bien : une partie civile ou administrative, correspondant à l'administration comptable et se définissant comme l'ensemble des services et des personnels qui ont pour but d'approvisionner l'arsenal en ressources matérielles et humaines ; et une partie militaire qui regroupe les services et personnels ayant pour mission de préparer les forces navales.

Cependant, les officiers militaires ne sont pas totalement étrangers aux opérations d'approvisionnement. Utilisant les ressources, ils doivent avoir la possibilité de se prononcer sur leur qualité. L'article 87 du décret du 7 floréal an VIII précise que si la recette des biens acquis appartient au commissaire du magasin général, elle ne peut être réalisée qu'après examen de ces biens par une commission comprenant le chef de service concerné, un officier de vaisseau et un commissaire de la Marine<sup>68</sup>. L'extension du champ de compétences de l'élément militaire fait évoluer l'arsenal. Il cesse d'être considéré comme une institution purement civile. Bien que toujours perçu comme un centre de production, il acquiert une dimension militaire forte et la partie civile devient la partie administrative. Cette évolution touche également l'organisation des ports secondaires, qui deviennent les chefs-lieux des sous-arrondissements maritimes. Leur direction est réformée. Elle n'est plus confiée, légalement, aux seuls commissaires de la Marine, le ministre de la Marine disposant d'un pouvoir discrétionnaire en la matière<sup>69</sup>. Les réformes de l'An VIII font des ports secondaires des relais de l'autorité des préfets maritimes. Ces réformes permettent une reprise de l'activité des arsenaux<sup>70</sup>. L'organisation de l'an VIII perdure, sans changement majeur, jusqu'à la chute de l'Empire. Durant la Restauration, le système de direction bicéphale, tel qu'il était prévu par l'ordonnance du 27 septembre 1776 est rétabli entre 1815 et 1826<sup>71</sup>. Les ports

---

<sup>68</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, op. cit., volume 12, p. 218.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 217, article 81, titre VII « dispositions générales », décret du 7 floréal an VIII.

<sup>70</sup> Cette reprise en main de l'administration des arsenaux se traduit par la hausse du nombre de navires disponibles et du nombre de navires en construction. Les effectifs passent de 48 vaisseaux et 58 frégates disponibles en 1800 à 72 vaisseaux et 46 frégates en 1812. L'effet est encore plus sensible au niveau des constructions. Durant la Révolution, 23 vaisseaux et 45 frégates sont mis en chantier. Durant la période napoléonienne, ces chiffres passent à 87 pour les vaisseaux et 91 pour les frégates. Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, op. cit., p. 15-16.

<sup>71</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), ordonnance du roi du 29

secondaires, en cette occasion, redeviennent de la compétence de la partie administrative, et sont de nouveau confiés aux commissaires<sup>72</sup>.

## **b – La réforme de 1828**

L'organisation de l'an VIII est rétablie par les ordonnances du 27 décembre 1826 et du 17 décembre 1828<sup>73</sup>. À cette occasion, le débat sur la portée de la division de l'arsenal est relancé. Les premières formulations du futur principe d'« autonomie des directions » sont alors proposées.

Ce principe implique de dépasser la division de l'arsenal. Il part du constat que l'élément militaire, chargé des opérations de préparation des forces, doit disposer de l'ordonnancement des dépenses en matières, afin de faciliter sa mission. L'administrateur, disposant de l'ordonnancement des dépenses en argent, serait réduit, dans cette hypothèse, au simple rôle de payeur. Cette proposition est critiquée par le commissaire Boursaint<sup>74</sup>. Les idées qu'il développe sont similaires

---

novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de Marine.

<sup>72</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), article 33, ordonnance du roi du 29 novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de Marine.

<sup>73</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1827 – Partie officielle*, Paris, Imprimerie Royale, 1827, p. 1-3, ordonnance du Roi du 27 décembre 1826 qui établit une préfecture maritime dans chacun des cinq grands ports militaires du royaume ; et *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 1-28, ordonnance du 17 décembre 1828 sur le service des ports, en exécution de celle du 27 décembre 1826. Les motifs présentés en préambule de l'ordonnance du 27 décembre 1826, sont les mêmes que ceux avancés à l'occasion de la réforme de 1791 : les risques d'erreur comptable et de conflits de compétences. Par conséquent, un centre de décision unique, « capable de les (les officiers militaires et les administrateurs) maintenir réciproquement dans de justes rapports, et de les faire concourir ensemble dans le but commun », doit être mis en place.

<sup>74</sup> BOURSAINT, Pierre-Louis (1781 – 1833). Il s'engage comme novice en 1794 et passe au service administratif en 1800. Il débute sa carrière comme agent comptable et participe à plusieurs campagnes en mer. Il devient secrétaire de l'amiral Ganteaume en 1803 puis est promu commis de Marine en 1804. Il est nommé au quartier de l'Inscription maritime à Saint-Malo, puis au bureau des soldes au Ministère de la Marine. Promu commis principal en 1808 et sous-commissaire en 1809, il est nommé commissaire en chef du bureau de l'Inscription maritime en 1811, puis est promu commissaire principal en 1813. Il poursuit sa carrière durant la Restauration. Il est nommé directeur de la comptabilité et de la Caisse des invalides de la Marine en 1817, conseiller d'État en 1822 et devient membre du Conseil d'amirauté en 1825. Il meurt en 1833 à Saint-Germain-en-Laye. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français, op. cit.*, p. 67.



à celles du député Rouyer<sup>75</sup>. Sous le terme d'« administration économique », il regroupe : le recensement et la satisfaction des besoins en hommes et en matières ; la recette, avec la commission des recettes, des matières brutes et des objets confectionnés et leur centralisation dans le magasin général ; le paiement et la liquidation des dépenses en hommes et en matières ; la gestion des établissements économiques comme les hôpitaux et les bagnes ; l'affectation des personnels de santé et des personnels administratifs à bord des vaisseaux armés ; et la rédaction des comptes généraux d'approvisionnements et de fonds<sup>76</sup>. L'ordonnance du 17 décembre 1828 est un compromis entre ces deux positions. La partie administrative, au sens d'administration économique, est maintenue<sup>77</sup>. La division de l'arsenal persiste. Néanmoins, en créant des magasins particuliers à disposition des chefs de service, ce texte reconnaît aux chefs de services des compétences en matière d'administration du matériel, ce qui accentue le caractère militaire de l'arsenal. Le phénomène touche aussi l'administration des ports secondaires. Le titre X de l'ordonnance du 17 décembre 1828 conserve le principe d'une administration particulière sous la direction d'un officier d'administration<sup>78</sup>. Il précise toutefois, qu'en cas de « *travaux extraordinaires de travaux*<sup>[sic.]</sup> *ou d'armement* », la direction du port est temporairement confiée à un officier du corps des vaisseaux ou du corps du génie maritime, et le commissaire assure alors les fonctions de chef d'administration dans un arsenal<sup>79</sup>. Cette disposition concerne la circonstance de guerre, cadre traditionnel de compétence des officiers militaires. En temps de paix, la vocation des ports secondaires est avant tout économique. Ces ports relèvent, dès lors, de la partie administrative.

---

<sup>75</sup> À la seule différence que le député Rouyer utilise la notion d'administration économique pour défendre les prérogatives des militaires, le commissaire Boursaint utilise la notion pour défendre les prérogatives des administrateurs.

<sup>76</sup> Voir BOURSAINT (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Inspection*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint, op. cit.*, p. 117-125. La distinction entre les deux parties de l'arsenal fait partie du bagage intellectuel des commissaires de la Marine. À la page 119, le commissaire Boursaint écrit : « *Une pensée dominante dans tous les règlements de la Marine, c'est que l'ordre et l'économie, à les prendre dans un sens étendu, inconciliable en général avec le métier de la mer, avec les habitudes militaires, avec l'entraînement irrésistible des grands travaux publics, doivent être l'apanage d'un corps civil sédentaire placé en dehors de tout cela* ».

<sup>77</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - Partie officielle, op. cit.*, p. 7-9, chapitre second « du chef d'administration », titre IV, ordonnance du 17 décembre 1828.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>79</sup> *Ibid.*

Le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828 est rapidement critiqué. La coexistence de compétences concurrentes, notamment sur les dépenses en matériel, entre les chefs de services et les commissaires soulève d'importantes questions comptables<sup>80</sup>. L'administration de l'arsenal est une nouvelle fois réformée par les ordonnances du 3 janvier 1835 et du 11 octobre 1836<sup>81</sup>. Cette réforme est une tentative d'adaptation de la partie administrative aux nouvelles prérogatives des chefs de service, mais est un échec<sup>82</sup>. Le régime administratif des arsenaux de 1828 est rétabli par l'ordonnance du 14 juin 1844 sur l'administration de la Marine<sup>83</sup>. Ce texte est rapidement attaqué. Le député Lanjuinais, dans un discours prononcé à l'occasion du vote du budget de 1845, émet de vives critiques sur l'évolution du service administratif de la Marine depuis 1828<sup>84</sup>. Les propos tenus par ce député sont proches de ceux tenus par Malouet durant la Révolution. Pour ce député, le problème fondamental est le montant des sommes qu'exige l'entretien des forces navales, et l'opacité qui règne quant à leur utilisation, opacité résultant de la difficile tenue des écritures comptables. Ce problème est la conséquence des prérogatives économiques reconnues aux officiers militaires. Cependant, pour le député Lanjuinais, « *les officiers de vaisseau ne reçoivent pas des enseignements qui les préparent à devenir des administrateurs* »<sup>85</sup>. Lanjuinais revient, par cette affirmation, à une définition stricte du domaine de compétences des officiers militaires au motif qu'« *à la Marine, tout est administration. Assurément, le côté militaire a son importance, nous le voyons tous les jours, mais le côté dominant, c'est l'administration ; car, pour que la*

---

<sup>80</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>81</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), ordonnance du 3 janvier 1835 portant institution d'un corps du Commissariat de la Marine ; et ordonnance du 11 octobre 1836 concernant le Commissariat de la Marine.

<sup>82</sup> Sur les raisons de cet échec, voir *infra*, paragraphe 2 ; et chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>83</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – partie officielle*, op. cit., p. 613-663.

<sup>84</sup> LANJUINAIS, Victor-Ambroise. Fils de Jean-Denis comte Lanjuinais. Il est né en 1802 et mort en 1869. Il est élu député de Loire-Inférieure de 1838 à 1848, et membre et secrétaire du comité de finance. À ce titre, il rédige plusieurs rapports en la matière. Il soutient le Tiers Parti et siège au côté des partisans d'Adolphe Thiers. Voir ROBERT (Adolphe), BOURLETON (Edger) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français depuis le 1<sup>er</sup> mai 1789 jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1889*, Paris : chez Bourleton éditeur, 1891, tome III, p. 581-582.

<sup>85</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie non-officielle*, op. cit., p. 209.

*flotte rende service, il faut d'abord qu'elle ait été préparée pour naviguer et pour combattre* »<sup>86</sup>. La vocation militaire de l'arsenal est niée. Lanjuinais demande, par conséquent, que les préfets maritimes ne soient plus choisis parmi les militaires, car leurs fonctions les appellent à « *être placés du point de vue industriel* »<sup>87</sup>. Cette critique fait écho à celle du député Rihouet, qui rappelle le principe de séparation absolue entre l'autorité maritime et l'autorité militaire, posé par l'article 2 du décret du 21 septembre 1791, pour remettre en cause les compétences des chefs de service sur les dépenses en matériel<sup>88</sup>. Ces critiques sont sans effet, et l'ordonnance de 1844 reste dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle le texte de référence en matière d'administration des arsenaux<sup>89</sup>.

## **Paragraphe 2 – L'évolution vers une structure militaire**

L'arsenal évolue en une structure militaire à partir de la Monarchie de Juillet. Cette évolution résulte des progrès technologiques que réalisent alors les constructions navales (A). Cependant, les réformes alors menées sont un échec. La conception traditionnelle de l'administration des arsenaux demeure. Elle est remise en cause, à partir du Second Empire, via une série de décret, portant sur des points particuliers. Ces modifications sont compilées et ordonnées par le décret du 15 août 1900 (B).

### **A – Les réformes de la Monarchie de Juillet**

Durant la Révolution, l'Empire et les Restaurations, les questions relatives à l'organisation de l'administration de la Marine portent avant tout sur la direction

---

<sup>86</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie non-officielle, op. cit.*, p. 209.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 210.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 157. RIHOUE, Jean-Philippe-Frédéric, est né en 1795, et décède en 1882. Il entre en 1827 à la Cour des comptes. Député de la Manche entre 1831 et 1834, puis entre 1839 et 1848, il est également nommé conseiller-maître à la Cour des comptes. Il soutient notamment les gouvernements Molé, mais abandonne la politique après la chute de la Monarchie de Juillet. Voir ROBERT (Adolphe), BOURLETON (Edger) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, tome V, p. 148-149.

<sup>89</sup> La spécialisation financière des députés Lanjuinais et Rihouet explique les critiques qu'ils adressent à l'administration des ports.

de l'arsenal. L'ordonnance du 17 décembre 1828 consacre l'idée d'une direction unique. En outre, ce texte innove en reconnaissant des prérogatives aux militaires en matière d'administration du matériel nécessaire au service des forces navales. La distinction entre l'administration navale et l'administration économique s'atténue et l'arsenal commence à évoluer vers une structure purement militaire. Avec l'avènement de la Monarchie de Juillet, ce phénomène prend de l'ampleur. Il résulte en partie des progrès réalisés en matière de technologie navale. La mise au point de la propulsion à vapeur, dans les années 1820, puis sa lente généralisation sous le règne de Louis-Philippe, sont suivies par l'apparition de la cuirasse métallique en 1859, avec le lancement de *La Gloire*. L'apparition de la cuirasse est elle-même la conséquence de l'augmentation de la puissance de feu des navires, due à la généralisation des canons à âme rayée et l'apparition de la torpille. Le navire devient complexe. L'administration des différents matériels qui le constituent supposent des aptitudes particulières que les commissaires ne possèdent pas. Poussée à l'extrême, cette idée implique que les directions techniques disposent de la totale maîtrise de leurs approvisionnements, c'est-à-dire la compétence pour les acquérir, en ordonner la dépense, en diriger l'emploi, et en dresser la comptabilité. Dans ce cadre, la division de l'arsenal en une administration navale et une administration économique perd toute valeur, chaque direction étant compétente dans ces deux domaines. Cette évolution est accentuée par le phénomène de militarisation de l'arsenal qui commence dès les années 1820 et qui prend de l'ampleur à partir de la Monarchie de juillet. L'arsenal tend à être perçu comme une base. Son but n'est plus seulement la production et l'entretien des navires. Il doit permettre, en raison de la multiplication des engagements internationaux de la France et de la reprise de l'expansion coloniale, l'armement rapide de la flotte. Dans ce but, chacune de ses composantes devient compétente pour une fraction du matériel et toutes agissent en vue d'assurer cette mission<sup>90</sup>. Enfin, s'ajoutent les impératifs de clarté des budgets publics, découlant du contrôle de plus en plus grand du budget de l'État par les Chambres, ce qui suppose la transposition des principes régissant la comptabilité publique à la

---

<sup>90</sup> Un des facteurs expliquant le succès de la prise d'Alger en 1830 est la rapidité avec laquelle l'expédition a pu être organisée. Cette rapidité résulte, en partie, de l'existence des magasins particuliers attachés aux directions des arsenaux. Disposant déjà de stocks, ces dernières ont pu rapidement réaliser les opérations d'armement de la flotte.

Marine<sup>91</sup>. Les contraintes matérielles propres à ce ministère - temps long des constructions navales, nécessité de stocks de matières premières pour les opérations d'armement et d'entretien - soulèvent plusieurs questions sur les moyens permettant d'assurer efficacement le contrôle du budget de la Marine<sup>92</sup>. L'ensemble de ces facteurs mène à s'interroger sur la meilleure organisation de l'arsenal.

Dès 1834, le baron Charles Dupin<sup>93</sup> écrit : « *Nous exprimons ici le vœu que le ministre de la Marine fasse opérer une révision complète de toutes les branches du service naval actuel, dans le dessein d'y porter les perfectionnements et les économies que réclament également le progrès des arts maritimes et les intérêts de nos finances.* »<sup>94</sup>. L'ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution du corps du Commissariat, constitue la première tentative de réorganisation de l'arsenal en fonction de ces contraintes nouvelles<sup>95</sup>. Le rapport préalable, tirant toutes les conclusions des prérogatives de plus en plus importantes des chefs militaires en matière d'administration, préconise un changement de rôle de l'administrateur. En effet, dans les années 1820, outre la gestion des matières placées dans les magasins particuliers attachés aux directions, les militaires reçoivent l'administration des

---

<sup>91</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, Paris, chez Berger-Levrault Éditeurs, 1913, p. 136-150.

<sup>92</sup> Le Commandant Gougeard expose très clairement le problème. La multiplicité des acteurs intervenant dans la préparation d'un navire de guerre implique que la comptabilité ne peut être simple. Néanmoins, elle doit être claire afin que le contrôle de l'emploi des fonds publics soit assuré. Cette clarté dépend de l'organisation des services chargés de ces opérations. Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative*, Paris : Berger-Levrault, 1882, p. 45-46.

<sup>93</sup> DUPIN, Pierre Charles François, dit « le baron Charles » (1784-1873). Il sort premier de l'école polytechnique en 1803, puis est admis d'office à l'école spéciale du génie maritime et intègre le corps du génie maritime avec le grade de sous-ingénieur de seconde classe. Mathématicien de formation, il poursuit ses travaux dans ce domaine et publie ses *Application de géométrie et de mécanique*. En tant qu'ingénieur, il participe à divers travaux sur les navires, les arsenaux et est promu inspecteur général du génie maritime en 1843. En 1816 il réalise le premier de cinq séjours en Angleterre et publie, en 1824 ses *Voyages dans la Grande Bretagne*. Il entame sa carrière politique en 1827, et est nommé le 10 novembre 1834 ministre de la Marine. Il est destitué le 18 du même mois. Pendant son bref passage au ministère, il essaie de développer la propulsion par vapeur. Il continue sa carrière politique jusqu'en 1870 et décède en 1873. Voir sous la direction de ZANCO (Jean-Philippe), *Dictionnaire des ministres de la Marine, 1689-1958*, Paris : éditions SPM, 2011, p. 267-271.

<sup>94</sup> Voir DUPIN (Charles), *Essai sur l'organisation progressive de la Marine et des colonies*, Paris : Bachelier imprimeur-libraire, 1834, p. 157.

<sup>95</sup> Cette réforme a également des conséquences, en termes statutaires, sur les administrateurs de la Marine. Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, B.

volontaires engagés au sein des équipages de ligne<sup>96</sup>. Le ministre de la Marine en conclut que « *dans la plupart de ses positions, ce corps [le Commissariat] n'administre plus : amené, par la force des choses, à contrôler les opérations administratives des ports* »<sup>97</sup>. Les commissaires de Marine exercent ainsi une sorte de tutelle administrative sur les chefs de service des arsenaux. Ils assurent donc un rôle similaire à celui des intendants militaires<sup>98</sup>. La distinction entre la partie administrative et la partie militaire n'est pas remise en cause mais adaptée. Cette réforme est un échec, la tenue d'une comptabilité claire, utile pour rendre effectif le contrôle des Chambres sur le budget, se révélant difficile<sup>99</sup>. L'évolution vers l'autonomie des directions soulève un problème, car elle doit concilier deux faits opposés : la nécessaire centralisation des écritures, qui suppose la surveillance de l'utilisation des ressources nécessaires au service de l'arsenal, et l'indépendance croissante des chefs de service dans l'utilisation de ces ressources. Ce problème illustre le paradoxe engendré par les textes de 1828 et 1844. Ils reposent toujours sur la distinction entre la partie administrative, chargée de l'administration des ressources, et la partie militaire, chargée de leur emploi. Néanmoins, ils reconnaissent aux directions des prérogatives en matière d'administration des matières et du personnel. Ce paradoxe est progressivement résolu par la militarisation de l'arsenal. Ce phénomène concerne d'abord le préfet maritime. Sous l'empire des textes de l'an VIII et de 1828, le préfet maritime est avant tout le relais du gouvernement dans les arrondissements maritimes et dispose, à ce titre, de compétences tant militaires qu'administratives<sup>100</sup>. Malgré le

---

<sup>96</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, bibliothèques, inv.9620 (Ordonnances et autres pièces concernant la Marine - Charles X), ordonnance du 2 octobre 1825 sur la composition, le service et l'administration des équipages de ligne, notamment le titre IV « Dépôt général ». Ce texte est adopté suite à la création en 1822 et 1824 d'équipages de ligne, formés de volontaires.

<sup>97</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), rapport préalable et ordonnance du 3 janvier 1835 portant création d'un corps du Commissariat de la Marine.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>100</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 183-284, arrêté du premier thermidor an VIII portant nomination de préfets maritimes. Sur les six premiers préfets maritimes, trois sont issus du corps des vaisseaux et sont titulaires du grade de contre-amiral (Vence, Martin et Nielly), trois sont des officiers d'administration (Caffarelli, Redon de Beaupré et Bertin).

silence des textes sur son origine civile ou militaire, le décret du 7 floréal an VIII lui reconnaît le rang et les honneurs de vice-amiral commandant une escadre. L'ordonnance du 14 juin 1844 confirme ce statut spécial du préfet maritime. Néanmoins, le texte distingue les prérogatives de nature militaire, qui sont personnellement rattachées au préfet maritime, des prérogatives administratives qu'il exerce en conseil d'administration<sup>101</sup>. Ainsi, le préfet maritime assume avant tout un rôle militaire. Le phénomène se remarque également dans les dispositions relatives au major-général. Il seconde le préfet maritime dans l'aspect militaire de ses fonctions et reçoit un contrôle plus poussé sur les armements ordonnés. En outre, choisi parmi les officiers de vaisseau, il remplace le préfet maritime en cas d'empêchement<sup>102</sup>. La direction de l'arsenal devient donc militaire. Néanmoins, il demeure divisé en une partie militaire et une partie administrative. Le statut des personnels attachés à cette partie de l'administration, sans être entièrement civil, n'est pas totalement militaire. L'arsenal demeure avant tout un centre de production, une usine, ce qu'exprime l'ingénieur en chef Dupond quand il écrit à propos de l'ordonnance du 14 juin 1844 : « *On n'avait pas su distinguer non plus le rôle industriel du rôle militaire, et délimiter les responsabilités spéciales qui incombent aux autorités en vertu de ce double objet de l'organisme maritime* »<sup>103</sup>.

## **B – Une organisation adaptée à la production de navires modernes**

L'évolution de l'arsenal vers une structure militaire s'amorce réellement sous le Second Empire. La vocation militaire de l'institution est confirmée (1). Cette nouvelle vocation remet en cause l'organisation administrative héritée de l'Ancien Régime (2).

---

<sup>101</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - Partie officielle*, op. cit., p. 630-632, titre III « Du préfet maritime ».

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 632-634, titre IV, chapitre 1 « Du major-général ».

<sup>103</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 184.

## 1 – La vocation militaire de l'arsenal

Le phénomène de militarisation s'intensifie à partir du Second Empire. Progressivement, le statut militaire est reconnu à l'ensemble des personnels composant l'administration économique de la Marine<sup>104</sup>. Il est légalement reconnu, pour les commissaires, par le décret du 15 mai 1853 portant réorganisation du corps du Commissariat<sup>105</sup>. L'incompatibilité entre les fonctions militaires et les fonctions administratives, prévue dans les textes de 1791 et 1795 et jamais remise en cause, est légalement abrogée. Dans le même temps, l'idée d'un « arsenal-base » progresse. La reprise de l'expansion maritime durant la Monarchie de Juillet et surtout le Second Empire accentue cette tendance<sup>106</sup>. L'arsenal devient un centre de commandement pour les forces navales présentes dans l'arrondissement et sa structure change. Pour pouvoir faire face à la multiplication des engagements, une position intermédiaire entre l'armement et le désarmement est introduite : la commission de port puis, sous le Second Empire, la réserve. Les navires placés dans ces positions doivent permettre de rapidement faire face à une situation de guerre. Bien que présents dans l'arsenal, l'administration de leur matériel suit un régime particulier, portant atteinte à la répartition traditionnelle des compétences entre la partie administrative et la partie militaire. Par ailleurs, le caractère militaire de la direction de l'arsenal devient plus marqué. En 1861, le major général, commandant militaire de l'ensemble des forces présente dans l'arrondissement maritimes, est doublé d'un major de la flotte, chargé spécialement du commandement de l'ensemble des forces navales de l'arrondissement maritime<sup>107</sup>. Surtout, la primauté du rôle

---

<sup>104</sup> Le statut militaire est reconnu aux aumôniers par un décret du 31 mars 1852, aux infirmiers par un décret du 19 mars 1853, aux officiers de santé par un décret du 14 juillet 1865, et aux personnels de gardiennage par un décret du 27 mars 1882.

<sup>105</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1853*, Paris, chez Eugène Lacroix, imprimeur-libraire, 1853, volume 1, p. 381-397.

<sup>106</sup> Outre les différentes expéditions menées par la flotte en Crimée, au Mexique ou dans le Levant, la Marine s'illustre dans la reprise de l'expansion coloniale française, avec la conquête de la Nouvelle-Calédonie, de la Cochinchine et du Cambodge.

<sup>107</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1861*, *op.cit.*, volume 2, p. 577-580, décret du 25 août 1861 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1882*, *op. cit.*, volume 1, p. 410-418, décret du 27 mars 1882 portant répartition nouvelle des attributions de quelques chefs de service. En 1891, cette répartition des compétences militaires est de nouveau modifiée. Aux termes du décret du 21 octobre 1891, dans chaque arrondissement, les troupes de marine sont placées sous le commandement d'un officier de l'armée de terre – colonel ou général de brigade – sous les ordres directe du préfet maritime. La fonction de major général est supprimée, remplacée par celle de



militaire du préfet maritime sur son rôle administratif est consacrée en 1875, par un arrêté présidentiel du 20 avril, dont les principes sont repris dans le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation du service administratif de la Marine<sup>108</sup>. L'arrêté du 20 avril 1875 précise que, si le choix des préfets a toujours été à la discrétion du gouvernement, « *le caractère essentiellement militaire de ces fonctions a bientôt dominé le caractère administratif qu'elles avaient à l'origine.* »<sup>109</sup>. Ce caractère militaire résulte à la fois de son rôle en matière de préparation des forces et de ses attributions en matière de défense du littoral. Par conséquent, le préfet maritime « *commande en chef* » les forces navales présentes dans l'arrondissement<sup>110</sup>. Outre ce rôle militaire, l'arrêté précise que les préfets maritimes sont choisis parmi les vice-amiraux, dont ils jouissent des droits et honneurs, et portent le titre de « vice-amiral, commandant en chef, préfet maritime ». Cet arrêté ne fait que consacrer l'évolution amorcée par l'ordonnance du 14 juin 1844. En effet, aux termes de ce texte, le préfet maritime assure avant tout un rôle militaire<sup>111</sup>. L'arrêté du 20 avril 1875 consacre légalement la primauté du rôle militaire du préfet maritime<sup>112</sup>. Cette finalité militaire de la fonction de préfet maritime implique que les services qui lui sont subordonnés doivent concourir, chacun en ce qui le concerne, « *à la préparation de la guerre* »<sup>113</sup>. Leur rôle respectif est donc redéfini.

---

chef d'état-major d'arrondissement. Le major de la flotte est maintenu. Un décret du 31 décembre de la même année, restaure le titre de major général – traditionnel – et le substitue au titre de major de la flotte.

<sup>108</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1875, op. cit.*, volume 1, p. 411-413 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1909, op. cit.*, partie principale, p. 1393 article 9, décret du 18 décembre 1909.

<sup>109</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1875, op. cit.*, volume 1, p. 411.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Voir *supra*, paragraphe 2, A.

<sup>112</sup> Quand les préfectures maritimes sont définitivement rétablies en 1826, les préfets maritime restent nommés tant parmi les officiers du corps des vaisseaux que parmi les officiers d'administration. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1827 - Partie officielle, op. cit.*, p. 4-5, ordonnance du 7 janvier 1827, qui nomme au cinq préfectures maritimes. Trois des préfets sont issus du corps des vaisseaux (les vice-amiraux Duperré et Jacob, le contre-amiral Jurien-Lagravière), et les deux derniers sont choisis parmi les officiers d'administration (Redon de Beaupré et Pouryer). En 1831, Redon de Beaupré est remplacé par le contre-amiral Mallet. En 1834, Prouyer est remplacé, à Toulon, par le vice-amiral Jurien-Lagravière, lui-même remplacé à Rochefort par le contre-amiral de Freycinet. Dès la Monarchie de Juillet le choix des préfets maritimes est réalisé uniquement parmi le cadre supérieur des officiers de vaisseaux. Le dispositif légal en la matière – l'arrêté 20 avril 1875 – n'est que déclaratif d'une situation déjà établie.

<sup>113</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909, op. cit.*, partie principale, p. 1388-1415. Les dispositions du décret du 18 décembre 1909 cette expression.

Néanmoins, l'autonomie des directions ne s'impose définitivement qu'en 1900 comme principe organique de l'administration des arsenaux. En effet, les questions comptables demeurent vives. Le problème principal reste celui de la responsabilité des directeurs techniques en la matière. Ce problème met également en avant la question du rôle du Commissariat, en raison des risques de compétences croisées entre les commissaires et les chefs de service. La clarté comptable suppose une réorganisation de l'ensemble du service des arsenaux, ce que constate le rapport annexé au décret du 18 mai 1878 instituant, sous la présidence du ministre de la Marine, une commission mixte chargée de formuler des propositions en vue d'améliorer la tenue des comptes et d'assurer un meilleur contrôle sur l'emploi des ressources de la Marine<sup>114</sup>. Comme pour les précédentes réformes, l'objectif est de trouver un moyen d'optimiser l'emploi des crédits alloués à la Marine. L'ensemble de l'administration de la Marine est soumis à l'examen de cette commission. Elle propose notamment une refonte générale de l'administration des arsenaux. La distinction entre l'administration économique et l'administration navale est abandonnée dans ce projet. L'arsenal est organisé en trois services : la flotte active, comprenant les navires quelle que soit leur position (désarmement, réserve, armement, navires de servitude\*), les défenses côtières et les navires de servitude\* ; la production, comprenant les différents services de travaux ; et les services comptables et financiers dirigés par le commissaire général. Comme le note l'ingénieur Dupont, les attributions administratives sont

---

<sup>114</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1878*, op. cit., volume 1, p. 857-858. Durant la Guerre de 1870-1871, la flotte ne réalise aucune grande opération, la flotte prussienne, totalement surclassée, restant à quai. Une fois la paix revenue, la Marine apparaît comme une arme couteuse, à l'efficacité relative et dont les ressources pourraient être affectées avec plus de succès aux troupes terrestres. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, op. cit., p. 477-483. L'émergence de nouvelles puissances navales à la fin des années 1870, principalement l'Allemagne et l'Italie, change la situation. Dans le rapport préalable au décret du 18 mai 1878, le ministre écrit : « les commissions du budget ont montré, à cette occasion [les discussions budgétaires pour l'exercice 1879], un incontestable empressement à accueillir la demande des crédits qui étaient nécessaires à la Marine ; elles ont admis que le pays devait être en possession d'une force navale capable de défendre ses intérêts sur toutes les mers du globe, mais elles ont exprimé, en même temps, le désir que les crédits votés pour assurer ce résultat fussent employés le plus utilement possible. Elles ont paru craindre, notamment, que la répartition des fonds alloués à la Marine fut trop divisée et n'eut pas des conséquences aussi profitable au service que si elle était plus concentrée ». Il s'agit de mettre en place une organisation administrative susceptible d'optimiser l'utilisation des ressources, en hausses, de la Marine. Cette commission est composée de 33 membres, dont 12 issus de la Marine. Parmi ces derniers, se trouve 3 vice-amiraux, dont Jauréguiberry, 3 contre-amiraux, 2 généraux de l'artillerie de marine. Un seul commissaire, le commissaire général Lancelin, est prévu dans cette commission.

ici séparées des attributions comptables<sup>115</sup>. Les services du commissaire général ont un rôle de centralisation des comptes, tant en argent qu'en matières. En 1882, le commandant Gougéard propose une organisation proche de celle présentée ci-dessus<sup>116</sup>. L'arsenal est, dans sa proposition, organisé en trois directions : un groupe « flotte », réunissant l'ensemble des services et personnels à vocation militaire immédiate, un groupe « usine », regroupant les directions de travaux, et un troisième groupe dit « approvisionnements généraux, vivres, hôpitaux ». Ce dernier comprend, sous l'autorité du commissaire général, les subsistances, les approvisionnements généraux, les hôpitaux et les prisons. La particularité du projet de Gougéard est l'autonomie comptable de ces directions. En effet, les trois directeurs sont ordonnateurs des deniers et des matières affectés à leurs services<sup>117</sup>. L'autonomie des directions est poussée plus loin que dans la proposition de la commission extra-parlementaire de 1878. Bien que spécialisés dans les approvisionnements, les services du commissaire général conservent des traces de leur origine et apparaissent comme un reliquat de l'ancienne « administration économique ».

## 2 – L'autonomie des directions

La proposition de la commission réunit en 1878 n'est pas suivie d'effet. De même, le commandant Gougéard n'assume par la fonction de ministre de la Marine suffisamment longtemps pour pouvoir mettre en œuvre ses idées. Le décret du 27 mars, portant répartition nouvelle des attributions de quelques chefs de service, et

---

<sup>115</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 236.

<sup>116</sup> GOUGEARD, Auguste (1827 – 1886). Il entre à l'école navale en 1842 et en sort en 1844 avec le grade d'aspirant de seconde classe. Il est promu enseigne de vaisseau en 1848 et participe à la campagne de 1853 en Côte d'Ivoire. Il est promu lieutenant de vaisseau en 1855, puis participe à la campagne de Crimée et aux opérations en Extrême Orient. Il revient en France en 1864 et reçoit la direction des mouvements à Lorient. Il est promu capitaine de frégate en 1866, mais cesse de servir en mer pour raison de santé. En 1870 il sert dans l'armée de Bretagne. Il est promu capitaine de vaisseau en 1875 et fait partie de la commission de 1878, réunie en vue de réformer l'administration des arsenaux. Il est nommé conseiller d'État en 1879 puis est mis à la retraite à sa demande en 1880. Ministre de la Marine et des Colonies du 14 novembre 1881 au 30 janvier 1882, il décède à Paris en 1886. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, *La Marine de guerre, ses institutions militaires depuis ses origines à nos jours* (1877) et *Les arsenaux de la Marine* (1884). Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, op. cit., p. 217.

<sup>117</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative*, op. cit., p. 92-97.

le règlement du 12 août 1882, en exécution de ce texte, consacrent néanmoins la vocation militaire prise par l'arsenal<sup>118</sup>. La création du poste de chef d'état-major entérine la militarisation de la direction de l'institution. Bien que le texte ne comprenne aucune disposition expresse sur le commissaire général, l'ancienne division de l'arsenal est encore amoindrie par la compétence de principe du major-général en matière de police de l'arsenal<sup>119</sup>. Cette évolution est complétée par les réformes ultérieures, dont le décret du 25 août 1900 est l'aboutissement. En 1890, le service de santé, érigé en direction sous le Second Empire, devient autonome vis-à-vis du Commissariat<sup>120</sup>. La question de son rôle au sein l'arsenal se pose avec plus de force. En 1897, les chefs de services deviennent compétents pour passer certains marchés. L'approvisionnement de l'arsenal, de la compétence des commissaires de la Marine depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle, est désormais partagé. Ces atteintes successives au domaine de compétences de l'administration économique recentrent le Commissariat sur une fraction des approvisionnements et sur l'aspect financier de ses prérogatives. En raison de ces réformes, il apparaît comme une direction comme les autres, chargée des subsistances (vivres, habillement, matériel de couchage), de l'ordonnancement des dépenses et de la centralisation comptable. Le décret du 26 mai 1899, réglant les nouvelles désignations des officiers des corps assimilés, illustre cette évolution et substitue le titre de directeur du Commissariat à celui de commissaire général<sup>121</sup>. L'ensemble de ces modifications transforme radicalement l'ancienne ordonnance du 14 juin 1844.

---

<sup>118</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1882*, op. cit., volume 1, p. 410-418 ; et volume 2, p. 223-225. Le ministre à l'origine de cette réforme, Jean Bernard Jauréguiberry, est issu du corps des vaisseaux. Il sert notamment sous les ordres de Rigault de Genouilly durant la campagne de Cochinchine. Gouverneur du Sénégal entre 1861 et 1863, il est promu contre-amiral en mai 1870. Vice-amiral en décembre de la même année, et devient préfet maritime de Toulon en 1872. Commandant de l'escadre de la Méditerranée en 1876, il est élu, par le Sénat, sénateur inamovible en 1879, et assure deux fois la fonction de ministre de la Marine, du 4 février 1879 au 23 septembre 1880, puis du 30 janvier 1882 au 29 janvier 1883. Voir TAILLEMITTE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, op. cit., p. 256 et 257.

<sup>119</sup> Le débat doctrinal entre les partisans d'une flotte formée de cuirassés et les tenants d'une flotte formée principalement d'unités légères (destroyers, sous-marins, etc.) – la Jeune École – n'a pas de suite en matière administrative. En effet, dans les deux cas les arsenaux doivent produire des navires modernes. Les problématiques relatives à l'administration de l'arsenal demeurent identiques. Sur le débat doctrinal relatif à l'emploi de la Flotte, voir TAILLEMITTE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, op. cit., p.493-513.

<sup>120</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, A.

<sup>121</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1899*, op. cit., volume 1, p. 845.

Une commission extra-parlementaire est réunie, dans le but de réformer l'administration des arsenaux, en 1894<sup>122</sup>. Comme précédemment, les questions comptables et le problème du contrôle budgétaire par les Chambres restent centraux. Le principe d'autonomie des directions est adopté mais sa portée est discutée. Dans le rapport final de 1897, certains officiers contestent l'adoption du principe, au motif que l'unité comptable serait mise en péril puisque, poussée à l'extrême, l'autonomie des directions suppose que chaque directeur soit ordonnateur et dispose librement de ses approvisionnements. La tutelle administrative du Commissariat permet d'éviter cette dispersion comptable et d'optimiser l'utilisation des ressources. Les partisans de l'autonomie des directions répondent que la clarté comptable serait assurée par l'Inspection<sup>123</sup>. Le décret du 15 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et les établissements de la Marine, consacre l'abandon définitif de la distinction entre une partie administrative et une partie militaire<sup>124</sup>. Le Commissariat reçoit des attributions et un rôle strictement définis. La comptabilité des approvisionnements reste répartie entre les directions et le Commissariat. Ce texte fait néanmoins œuvre de compromis entre les partisans de la tutelle administrative du Commissariat et les partisans de l'autonomie des services. Reprenant l'avis émis dans le rapport de 1897, ce texte fait du commissaire général, en raison de sa qualité de seul ordonnateur secondaire, le directeur financier de l'arsenal, l'article 8 disposant que « *le commissaire général centralise la comptabilité financière du port* ». Le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation des services des services administratifs de la Marine, achève cette évolution en réorganisant les services du commissaire général en une direction particulière : l'intendance

---

<sup>122</sup> Voir COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE DE LA MARINE, *Commission plénière (1894-1895-1896-1897)*, tome 1, Paris : Imprimerie Nationale, 1898, p. 1-3, décision présidentielle du 19 janvier 1894, qui institue la commission. La composition de cette commission est proche de celle de 1878. Les officiers et fonctionnaires de la Marine sont, en proportion, moins nombreux : 11 sur les 38 membres de la commission, dont un seul commissaire, le commissaire général Bliard. L'objectif est de répondre aux critiques « *formulées à diverses reprises et tout récemment encore sur la gestion des intérêts dont la Marine a la charge, spécialement en ce qui concerne le matériel naval et les approvisionnements généraux de la flotte* ». Comme en 1878, le motif économique – la bonne gestion du matériel de la Marine – fonde la proposition de réforme. En effet, l'autonomie des directions est testée alors que la commission mène ses travaux. La commission apparaît ainsi réunie pour diriger ces tests.

<sup>123</sup> Voir BOUCHARD (L.), *Rapport général sur les résultats de l'enquête et des travaux de la commission extra-parlementaire de la Marine*, Paris, Imprimerie Nationale, 1898, tome III.

<sup>124</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1900, op. cit.*, volume 1, p. 1389-1415.

maritime. À cette occasion, l'administration des ports secondaires cesse d'être considérée du point de vue économique. Le Commissariat en perd la direction, qui est confiée aux officiers de vaisseau<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909*, *op. cit.*, partie principale, p. 1404, article 23.

## **Section 2 : L'évolution du Commissariat**

L'évolution progressive de l'administration des ports militaires a un impact fort sur le Commissariat, tant du point de vue de son rôle au sein de l'arsenal (**paragraphe 1**) que du point du statut des commissaires (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – La spécialisation du Commissariat**

Cette spécialisation est la conséquence des progrès de l'autonomie des directions (**A**). Le phénomène est progressif, et abolit les liens, tant statutaires que fonctionnels, que le Commissariat entretient avec le corps du Contrôle (**B**).

#### **A – De l'administration économique à l'Intendance maritime**

L'organisation des services du commissaire général évoluent peu jusqu'au Second Empire (**1**). La militarisation de l'arsenal modifie profondément cette structure. En 1909, ces services sont réorganisés en une direction participant à la préparation de la guerre : l'intendance maritime (**2**).

#### **1 – Une organisation stable**

L'organisation des services du commissaire général dépend de la définition donnée à la notion de « partie administrative ». À partir de 1800 elle correspond à la notion d'administration économique de l'arsenal. La notion d'administration revêt ainsi un sens spécial dans la Marine. Elle suppose l'existence de structures particulières. Cette solution, en germe dans le texte de brumaire an IV, ne s'impose qu'après un retour aux conceptions anciennes en la matière (**a**). Elle est fixée pour la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle par la réforme de l'an VIII, malgré les modifications apportées en 1828 (**b**).

## a – Les réformes de 1791 et de l'an IV

Aux termes de la réforme de 1791, les administrateurs de la Marine assurent la direction de l'arsenal (**a.1**). La réforme de l'an IV recentre leurs prérogatives sur l'aspect économique de l'administration des ports et arsenaux (**a.2**).

### a.1 – La réforme de 1791

En 1791, l'organisation administrative adoptée est proche, dans son esprit, de celle prévue par l'ordonnance du 15 avril 1689. Cette similitude résulte des idées de Malouet quant aux domaines d'action respectifs de l'autorité civile et de l'autorité militaire dans la Marine. Dans son rapport du 26 avril 1790, sur l'administration économique de la Marine, ce sont avant tout des considérations d'ordre comptable qui amènent à revenir à une organisation proche de celle de 1689. En effet, Malouet estime qu'« *Il y a toujours excès de dépenses, lorsque l'administration locale n'est pas armée d'une autorité résistante, lorsque celui qui ordonne n'est pas celui qui compte, lorsque plusieurs ont influence sur une même chose et se reposent l'un sur l'autre du soin d'agir ou d'empêcher* »<sup>126</sup>. Le régime de 1776, déjà critiqué au niveau de ses principes, est attaqué quant à ses effets. Il induit une absence de mesure dans la dépense et une quasi-irresponsabilité comptable des agents civils et militaires, résultant des compétences croisées sur les mêmes matières. Ces compétences croisées entre ces deux autorités empêchent la tenue d'une comptabilité claire. Les écritures comptables augmentent en volume, en raison de ces compétences croisées et de la variété des actes autorisant une dépense. L'exécution des paiements se trouve retardée par la multiplication et la diversification des pièces comptables. La tenue de la comptabilité est impossible puisque « *ses principes primitifs, qui doivent être l'authenticité, et, autant qu'il se peut, l'évidence des recettes et des dépenses* »<sup>127</sup> ne peuvent être respectés. Il en résulte, dans les faits, des arriérés comptables et la pratique d'ordres de paiement provisoires, pratique qui accroît le nombre de pièces nécessaires à l'apurement de

---

<sup>126</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Rapport fait à l'Assemblée Nationale, sur les dépenses et le régime économique de la Marine*, op. cit., p. 225.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 229.



la comptabilité<sup>128</sup>. Un cercle vicieux se forme et les problèmes comptables s'intensifient, entravant la bonne marche du service. Pour y remédier, Malouet propose un projet de décret « *sur l'établissement et l'administration de l'armée navale et des arsenaux* ». L'article XI alinéa 1<sup>er</sup> dispose que « *la direction des travaux et des dépenses ne sera plus séparée de la comptabilité. Un seul administrateur en chef dans chaque port en sera responsable, et tous les agents de l'administration lui seront subordonnés* »<sup>129</sup>.

Le Comité de Marine et l'Assemblée Nationale adhèrent à cette proposition. L'article 3 du décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, dispose que « *la direction générale de tous les travaux et approvisionnements, de la comptabilité, de toutes les dépenses, de police générale et des classes du ressort sera confiée, dans chaque grand port, à un administrateur unique, sous le titre d'ordonnateur* »<sup>130</sup>. La notion d'ordonnateur est alors plus large qu'en matière de finances publiques. Il assume les fonctions de directeur administratif et d'ordonnateur des dépenses de l'arsenal. À ce titre, il donne les ordres de dépenses en argent, ainsi que ceux d'emploi des matières et des hommes, et en tient la comptabilité. Dans cette tâche, il est assisté de six chefs d'administration prenant chacun en charge un aspect ou « détail » de l'administration de l'arsenal : les constructions, travaux et mouvements ; l'arsenal et la comptabilité de l'arsenal en journées d'ouvrier et matières ; le magasin général et les approvisionnements ; la comptabilité des armements, des vivres et

---

<sup>128</sup> L'arriéré comptable résultant du soutien accordé par la France aux insurgés des Treize Colonies est aggravé entre 1791 et 1799, par l'instabilité administrative de la Marine et les réformes monétaires et financières. Il est apuré durant les premières années de l'Empire. Voir par exemple SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (commandement de la Marine), sous-série 1A1 (correspondance 1789 – An II), carton 112 (lettre reçu 1791), lettre du ministre de la Marine, du 10 mars 1792, sur la réclamation d'un marin à propos d'un arriéré de solde remontant à 1778. Voir également série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton II (an IX) lettre du 22 pluviôse an IX du commissaire aux fonds et revues sur les arriérés de l'an V, VI et VII ; ou carton 48 (an XIV – 1806. Services des ports), observations, sans dates, du commissaire aux fonds sur la réclamation d'un ancien fournisseur en bois, pour le paiement d'une livraison réalisée en 1793.

<sup>129</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Projet de décret sur l'établissement et l'administration de l'armée navale et des arsenaux*, dans *Collection des opinions de M. Malouet, op. cit.*, p. 255.

<sup>130</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 308, article 4, décret du 21 septembre 1791.

des classes ; les fonds et revues ; les hôpitaux et les bagnes<sup>131</sup>. Les dispositions de ce texte sont proches de celles de l'ordonnance du 15 avril 1689<sup>132</sup>. À l'instar de ce dernier texte, l'organisation prévue par le décret du 21 septembre 1791 concentre entre les mêmes mains la production et l'approvisionnement en hommes et matières premières<sup>133</sup>. Cette structure est conservée par la Convention. Seule la direction est réformée par le décret du 14 pluviôse an II. La Convention, suite à un rapport de Jean-Bon Saint-André, supprime la fonction d'ordonnateur, alors dénommé « chef principal ». Il est remplacé par un agent maritime et un inspecteur civil. Le premier doit coordonner les différents services, le second vérifie la bonne exécution des ordres du ministre. Ils ne constituent pas à proprement parler un organe de direction, puisque les chefs des différents services des ports reçoivent directement leurs ordres du ministre et sont responsables devant lui<sup>134</sup>. Le motif présenté par Jean-Bon Saint-André en appui à cette réforme est politique. Les intendants et les ordonnateurs apparaissent comme des individus dangereux puisqu'ils dirigent et surveillent l'ensemble des services de l'arsenal : ils sont « *en quelque sorte, à eux-seuls, toute l'administration* »<sup>135</sup>. Le système de Malouet, qui confie l'autorité administrative de l'arsenal à un seul chef dans un but d'efficacité, est mis en cause, au motif qu'il constitue une atteinte à la liberté par la concentration des pouvoirs qu'il entraîne<sup>136</sup>. Dès lors, cette réforme, dont le but est avant tout de soumettre la Marine, ne fait qu'accroître la désorganisation que connaissent les arsenaux, désordre auquel le Directoire tente de remédier en 1795.

---

<sup>131</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 308, article 4, décret du 21 septembre 1791

<sup>132</sup> Voir *Code des armées navales*, dans TROCHET DE BOISMÊLÉ, DE BLOIS et BOURDOT DE RICHEBOURG, *Histoire générale de la Marine*, op. cit., p. 283-285, titre I « de l'intendant », livre XII « des fonctions d'officiers de port », ordonnance du 15 avril 1689.

<sup>133</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative*, op. cit., p. 12. Le commandant Gougéard qualifie « d'usine » l'organisation prévue par l'ordonnance du 15 avril 1689. L'arsenal est alors, avant tout, un centre de production « *pourvu de tous ses organes, s'administrant lui-même, pourvoyant à ses besoins en personnel et en matériel, sous les ordres d'un chef unique* ».

<sup>134</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 315, article IV.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 314, rapport de Jean-Bon Saint-André.

<sup>136</sup> Le contexte politique explique en grande partie ces attaques envers les officiers d'administration en général et Malouet en particulier. Celui-ci est le dernier intendant du port de Toulon qui, d'octobre à décembre 1793, est occupé par les coalisés suite à la défection de la flotte. La Marine, de manière générale, est suspecte pour la Convention.

## a.2 – La réforme de l'an IV

Le domaine de compétences des administrateurs de la Marine est révisé en 1795. L'organisation de 1791 est conservée et précisée. La division de l'arsenal et la répartition des compétences entre l'autorité militaire et l'autorité civile, fixées par le décret du 21 septembre 1791, ne sont pas remises en cause. La partie civile continue de comprendre l'ensemble des opérations de production, de préparation et de nature comptable. Néanmoins, dans le rapport précédant la présentation du projet de réforme, le rapporteur précise que, si ces différents aspects de l'administration navale relèvent de la partie civile, chacun présente des caractères propres et suppose des compétences particulières<sup>137</sup>. La partie civile est, par conséquent, subdivisée en trois branches : administration et comptabilité ; travaux ; mouvements et armements. L'idée que les officiers d'administration assurent un service spécial, et non la direction de l'ensemble des services, s'impose. Elle est confirmée, de manière incidente, lors des débats consécutifs au message du Directoire Exécutif du 12 frimaire an IV suspendant l'application de la réforme de l'administration maritime<sup>138</sup>. Malgré les oppositions quant à la définition de chacune des parties de l'arsenal, le caractère spécial des fonctions d'officiers d'administration fait l'unanimité. Durant la séance du 29 Nivôse an IV, si le député Bald conteste la distinction effectuée par le député Rouyer entre l'administration navale et l'administration comptable, et affirme que « *l'administration des ports est indivisible, elle se compose des approvisionnements, de la comptabilité générale, des travaux de tout genre et des mouvements intérieurs du port* », il reconnaît que « *La comptabilité n'est donc qu'une branche de cette vaste administration dont elle est elle-même inséparable* »<sup>139</sup>. La comptabilité de l'arsenal apparaît comme un domaine spécifique, une branche de l'administration maritime. Cette idée est confirmée par la réforme de l'an IV. Aux termes du décret du 2 brumaire an IV, concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine, les grands ports de la

---

<sup>137</sup> Voir GOULY (Marie-Benoît-Louis), *Plan de la régénération et de l'organisation de la Marine militaire de la République*, Imprimé par ordre de la Convention Nationale, Paris, An III, p. 9.

<sup>138</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, B.

<sup>139</sup> Voir BALD (Claude-Augustin-Bald), *Opinion de C. A.A. Bald, député du département du Finistère, sur le message du Directoire relatif à l'organisation de la Marine, séance du 29 nivôse an IV*, Paris, Imprimerie Nationale, An IV.

République sont sous la direction d'un ordonnateur. L'organisation de l'arsenal est proche de celle préconisée dans le projet de messidor an III. Il est divisé en quatre branches : administration et comptabilité, direction des constructions navales et travaux y relatifs, direction des mouvements et direction de l'artillerie<sup>140</sup>. Seule la branche « administration et comptabilité » est sous la responsabilité des commissaires de la Marine<sup>141</sup>. Elle est dirigée par un commissaire principal, et est divisée en huit bureaux ou « détails », chacun sous l'autorité d'un commissaire de la Marine : approvisionnements ; comptabilité de l'arsenal en journées d'ouvrier et matières ; armements et répartitions des prises ; revue des entretenus\* civils et militaires ; administration et police des hôpitaux ; administration et police des bagnes ; comptabilité centrale des fonds ; inspection du détail des vivres. Dès 1795, bien que la partie civile englobe l'ensemble de l'arsenal, le service des commissaires est spécial : l'administration économique. Administrateur des ressources nécessaires au service naval, le commissaire principal est également chargé du service de lever les hommes nécessaires au service, via l'Inscription maritime, et dispose de la police des hôpitaux et des bagnes, services relatifs à la gestion de la ressource humaine. L'organisation des services du commissaire principal est proche de celle prévue par l'ordonnance du 27 septembre 1776. Dans cette dernière, les services administratifs de l'arsenal sont répartis en cinq bureaux, sous l'autorité du commissaire général de port et arsenal, lui-même sous l'autorité de l'intendant de port<sup>142</sup> : magasin général ; chantiers et ateliers ; fonds et revues ; armements et vivres ; hôpitaux et chiourmes. La réforme de l'an IV combine ainsi le principe d'une administration civile unique de l'arsenal et le caractère spécial des attributions des commissaires de la Marine. L'ordonnateur apparaît comme le directeur administratif de l'arsenal. Comme l'intendant de la

---

<sup>140</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 32, article IV, décret du 2 brumaire an IV.

<sup>141</sup> *Id.*, p. 62-69, décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et au traitement des employés de l'administration des ports. Le personnel administratif des ports comprend, outre les commissaires chargés de la branche « administration et comptabilité », les ingénieurs-constructeurs, chargés des travaux de construction et de préparation des navires, les chefs des mouvements, chargés de la sûreté de la navigation dans le port, de la police des quais, ainsi que des opérations d'armement et de désarmement, et les chefs de l'artillerie, chargés de la production et de l'entretien de l'artillerie de marine.

<sup>142</sup> Sous l'empire des textes de 1776, l'intendant reste responsable de la levée, malgré la création de personnels administratifs propres aux Classes des gens de mer, future Inscription maritime et la compétence des chefs des Classes, choisis parmi les officiers de vaisseaux retirés du service. Voir *infra*, partie 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, A.

Marine, sous l'empire de l'ordonnance de 1689, il donne les ordres nécessaires à la préparation des forces de combat. Le commissaire principal, responsable de la branche « administration et comptabilité », apparaît également comme un ordonnateur, mais au sens des finances publiques. Il ordonne les dépenses et tient la comptabilité des deniers, des hommes et des matières, puisque entrent dans ses attributions « *l'approvisionnement, la recette, la garde et la dépense des matières et munitions quelconques* » et « *la revue et paiement des officiers de Marine et autres entretenus* »<sup>143</sup>.

## **b – Une organisation pérenne**

Malgré l'échec de la réforme de l'an IV, l'organisation du service des commissaires est conservée par le Consulat. Le règlement du 7 floréal an VIII réduit la partie civile, devenue partie administrative, à la seule administration économique. Elle est confiée à un chef d'administration. L'article 36 de ce texte organise les services du chef d'administration sont organisés en six bureaux, chacun sous l'autorité d'un commissaire de la Marine : magasin général ; fonds et revues ; armements et prises ; chantiers et ateliers ; hôpitaux et bagnes ; vivres. Le champ de compétences des commissaires reste similaire à celui prévu en l'an IV. De même, l'autorité du chef d'administration s'étend aux hôpitaux et aux bagnes, où le commissaire de la Marine affecté assume le rôle de chef de service et non, comme pour les autres détails, celui d'administrateur des deniers et des matières. Le chef d'administration apparaît, par conséquent, comme le véritable héritier de l'intendant de Marine, non le préfet maritime. L'organisation des services du chef d'administration et son domaine de compétences sont proches de ceux prévus par les textes en vigueur à la fin de l'Ancien Régime. Comme les intendants des ports et arsenaux, les chefs d'administration dressent la comptabilité de l'arsenal et exercent leur autorité sur les services économiques (comptabilité, hôpitaux et bagnes, recrutement)<sup>144</sup>. En outre, le chef d'administration et les commissaires qui lui sont subordonnés bénéficient d'un statut particulier, proche de celui des

---

<sup>143</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 32, article VII, décret du 2 brumaire an IV.

<sup>144</sup> Voir *supra*, introduction.

officiers d'administration durant l'Ancien Régime<sup>145</sup>. Surtout, plusieurs éléments conduisent à rejeter une affiliation du préfet maritime aux intendants de la Marine. Certes, tous deux assument la direction administrative de l'arsenal. La différence se remarque au niveau statutaire. Dans le rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII, à la question de savoir si le préfet maritime doit, ou non, être un militaire, la Section Marine du Conseil d'État répond que le choix du préfet maritime dépend uniquement du Premier Consul. La raison de cette position est donnée plus haut dans le texte. En effet, la Section Marine précise que « *de même que le ministre à Paris coordonne tous les moyens d'action, est le principe de vie de la Marine de la République, nous avons pensé que son délégué dans un port pourrait remplir cet objet, arrêter les rivalités, circonscrire chacune des autorités dans leur fonction, lever les obstacles des rivalités, et, par l'unité de son pouvoir, concentrer tous les moyens pour le succès d'une opération* »<sup>146</sup>. Le préfet maritime est donc, comme les préfets de département, l'agent du gouvernement, investi de l'autorité de ce dernier. Son statut importe peu car il appartient au chef de l'exécutif de choisir le meilleur individu, civil ou militaire, pour exercer la fonction<sup>147</sup>. Cette idée du préfet maritime, délégué du gouvernement et investi des pouvoirs civils et militaires, est confirmée par un avis rendu par la Section Marine du Conseil d'État le 2 frimaire an IX. En l'espèce, il s'agit de déterminer si l'arrêté du 9 vendémiaire an IX, portant réduction des appointements des fonctionnaires de la Marine, s'applique aux inspecteurs de la Marine et aux préfets maritimes. L'arrêté portant sur les fonctionnaires administratifs de la Marine, la réponse est positive pour les inspecteurs. En effet, ces derniers sont compris dans le terme « *autres entretenus* »<sup>148</sup>. En ce qui concerne les préfets maritimes, la réponse est négative. En effet, « *ils ne font point partie de l'administration proprement dite de la Marine ; ils sont au-dessus d'elle ; ils la dirigent comme ils dirigent la partie militaire ; ils ne sont point entretenus de la Marine.* »<sup>149</sup> Cette qualité « d'entretenu », dans la Marine, désigne d'ailleurs un état permanent. Pour le

---

<sup>145</sup> Voir *supra*, introduction.

<sup>146</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 10, p. 230

<sup>147</sup> Voir note 100.

<sup>148</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 10, p. 275.

<sup>149</sup> *Ibid.*

Conseil d'État, « *les fonctions temporaires de préfet peuvent être confiées à des hommes étrangers à la Marine. Ils sont, comme les ministres, les agents du Gouvernement pour la Marine, et n'appartiennent essentiellement à aucun corps de la Marine.* »<sup>150</sup>. Le préfet maritime, en raison de ses prérogatives, tant sur la partie militaire que sur la partie administrative, ne peut être affilié aux intendants de Marine de l'Ancien Régime, à la différence du chef d'administration<sup>151</sup>. Le domaine de compétences, l'autorité et le statut de ce dernier sont similaires à ceux des intendants de ports et arsenaux. L'organisation prévue par le décret du 7 floréal an VIII introduit un gouverneur maritime assisté, pour l'administration économique, du chef d'administration, et pour l'administration navale, du major-général.

La restauration de la dualité de direction de l'arsenal en 1815 suscite uniquement quelques changements dans cette organisation. Le chef d'administration retrouve son titre de commissaire général et redevient le second de l'intendant. Ce dernier, comme son prédécesseur en 1776 ou le chef d'administration de l'an VIII, prend en charge l'administration économique. Si les préfetures maritimes sont rétablies en 1826, l'ordonnance du 17 décembre 1828 reprend les dispositions du décret du 7 floréal an VIII, à quelques nuances près. L'adoption de ce texte suscite un vif débat. Le projet d'ordonnance est vivement critiqué par le commissaire principal Boursaint<sup>152</sup>. Il lui reproche de mettre en péril le principe d'économie dans les consommations, en retirant aux officiers d'administration leurs prérogatives en matière d'acquisition des biens nécessaires au service, de garde de ces biens et de comptabilité des matières. En outre, si les commissaires conservent l'administration des hôpitaux et des bagnes, les personnels propres à ces deux domaines, officiers de santé et gardiens, passent sous l'autorité du major-général. La bonne tenue de la comptabilité et l'impératif d'économie, nécessaires en raison du coût de la Marine pour l'État, s'en trouvent menacés. Le compromis réalisé en

---

<sup>150</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 275.

<sup>151</sup> Le préfet maritime, en raison de ses attributions, se rapproche plus des anciens Amiraux de France avant la réduction de compétences réalisée en 1669. Comme ces derniers, le préfet maritime assume le commandement militaire des forces navales et la direction administrative des affaires maritimes.

<sup>152</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur un projet d'ordonnance relatif à l'administration des ports*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, op. cit., p. 117-125.

1828 est notable en matière d'approvisionnement. Les directions deviennent compétentes pour la garde et la conservation des objets bruts et ouvrages nécessaires à leurs services, et le magasin général conserve les matières brutes et ouvragées nécessaires au service de l'arsenal<sup>153</sup>. Les directions acquièrent l'administration des matières déposées dans leurs magasins particuliers. Elles deviennent compétentes pour en ordonner la dépense et en tenir la comptabilité. Le bureau « chantiers et ateliers » est supprimé de l'organigramme des services du commissaire général, le commissaire préposé à ce détail faisant double emploi avec la fonction d'inspecteur<sup>154</sup>. La division de l'administration de l'arsenal en deux parties, amoindrie par la création de la commission des recettes, s'atténue encore. Elle est accentuée par les réformes entreprises dès 1835.

## 2 – L'évolution progressive du Commissariat de la Marine en un service technique

Malgré les progrès de la militarisation de l'arsenal réalisés dans les années 1820, l'organisation des services du commissaire général ne connaît pas d'évolution majeure (**a**). L'organisation des services du commissaire général est alors adaptée à mesure que l'autonomie des directions progresse (**b**).

### a – La réforme manquée de la Monarchie de Juillet

L'ordonnance du 3 janvier 1835, portant création du corps du Commissariat, change la portée des prérogatives des commissaires affectés au sein de l'arsenal, mais ne bouleverse pas l'organisation des services du commissaire général (**a.1**). Elle est cependant abrogée par l'ordonnance du 14 juin 1844 (**a.2**)

---

<sup>153</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 7-8, article 28 ; et p. 24-25, articles 104, alinéa 2, et 105. Le magasin général reçoit l'ensemble des matières, brutes ou ouvragées, acquises par adjudication. Les magasins attachés aux directions reçoivent les matières nécessaires à leur service et les matériels fabriqués ou réparés dans leurs ateliers.

<sup>154</sup> *Ibid.*, article 29. Voir également *infra*, B.



### a.1 – L'ordonnance du 3 janvier 1835

Bien qu'étant une tentative d'adapter la distinction entre la partie administrative et la partie militaire aux attributions croissantes des chefs de service en matière d'administration, l'ordonnance du 3 janvier 1835, portant création du corps du Commissariat, perpétue l'organisation des services héritée des régimes antérieurs<sup>155</sup>.

Sa principale conséquence est de réunir les contrôleurs et les commissaires de la Marine en un seul corps<sup>156</sup>. La structure des services du commissaire général reste proche de celle prévue par l'ordonnance du 17 décembre 1828. Ils sont organisés en six bureaux, toujours sous l'autorité d'un officier du Commissariat : revues ; approvisionnements ; travaux ; hôpitaux et prisons ; chiourmes ; subsistances. Comme auparavant, plusieurs bureaux peuvent être réunis sous l'autorité d'un seul commissaire. De même, le commissaire général conserve la haute main sur les personnels et services à vocation non combattantes : les chiourmes et le bagne, les hôpitaux et les officiers de santé présents dans l'arsenal, l'Inscription maritime. Néanmoins, la fonction de la partie administrative change. Elle assume désormais la tutelle administrative sur les chefs des directions. L'organisation des services du commissaire général traduit ce nouveau rôle. Le texte prévoit un service « travaux ». La suppression de ce service en 1828 est la conséquence de l'autonomie croissante des directions en matière de gestion des approvisionnements. Dans ce cadre, le commissaire préposé au détail des travaux assume un rôle analogue à celui d'un inspecteur. Dès lors, les travaux des ports militaires sont soumis à un double contrôle administratif : celui du commissaire aux travaux, puis celui de l'inspecteur. L'idée d'un administrateur chargé de contrôler la régularité des actes administratifs des directeurs, et la fusion du Contrôle et du Commissariat réalisée en conséquence, permettent de réintroduire ce bureau dans l'organisation des services du commissaire général. De même, à la différence du régime de 1828, le régime de 1835 ne prévoit pas de service « comptabilité des fonds ». La surveillance de cette comptabilité relève du

---

<sup>155</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat).

<sup>156</sup> Voir *infra*, B

commissaire général, en sa qualité d'ordonnateur secondaire<sup>157</sup>. Tous les services du Commissariat concourent à l'établissement de la comptabilité financière. Cette conception du rôle des administrateurs, inspirée des pratiques de l'armée de terre, soulève la question de la portée de leurs prérogatives<sup>158</sup>. Une circulaire du 5 février 1835 du ministre de la Marine, apporte des précisions en la matière<sup>159</sup>. La comptabilité des matières échappe en grande partie aux commissaires, en raison de l'existence, aux côtés du magasin général, de magasins particuliers à disposition des chefs de service. Ces derniers déterminent leurs besoins et adressent leurs demandes au garde-magasin qui décide de la marche à suivre. Aux termes de la circulaire du 5 février 1835, « *relativement aux commandes, à la recette, à la conservation, à la dépense et à la comptabilité des matières, ce commissaire [le commissaire aux approvisionnements] n'exerce, sur les actes du garde-magasin, qu'un contrôle avec droit d'ordonnancement pour les dépenses et les recettes* »<sup>160</sup>. Le garde-magasin est donc autonome, mais est soumis au visa du commissaire aux approvisionnements qui, en outre, est seul chargé de la rédaction et de la passation des marchés. L'évolution du régime des chiourmes est un autre exemple de ce rôle de tutelle. Une ordonnance du 19 mai 1835 confie les chiourmes à un « chef de service des chiourmes », choisi parmi les commissaires ou les officiers militaires, sous l'autorité directe du préfet maritime<sup>161</sup>. Le rapport préalable précise que cet officier est chargé du commandement et de la police des chiourmes et a, sous ses ordres, un agent comptable. Les prérogatives du commissaire de la Marine préposé aux chiourmes sont alignées sur celles des autres commissaires. L'article 4 de ce texte dispose que « *l'administration et la comptabilité [des chiourmes], dans chaque port, seront contrôlées par un commissaire ou sous-commissaire de la*

---

<sup>157</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), article 10, ordonnance du 3 janvier 1835 portant création d'un corps du Commissariat. Cet article précise que le commissaire général centralise la comptabilité des fonds. Il est assisté, en la matière, par un sous-commissaire.

<sup>158</sup> *Ibid.*, rapport préalable à l'ordonnance du 3 janvier portant création d'un corps du Commissariat. Le ministre de la Marine fait ce constat. Les termes « Intendance maritime » sont d'ailleurs mentionnés à propos de la dénomination du nouveau corps, mais ils sont refusés au profit de « Commissariat » pour des « *raisons historiques* ».

<sup>159</sup> *Id.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Id.* Les dispositions de ce texte soulèvent, par ailleurs, la question du rattachement du service des chiourmes à la partie administrative.

*Marine* »<sup>162</sup>. Le rapport préalable justifie cette réorganisation du service des chiourmes par le rôle désormais assuré par le Commissariat suite aux réformes de 1828 et 1835 : « *les attributions principales de l'ancien corps d'administration de la Marine se trouvaient presque généralement bornées, par le fait, au contrôle et à l'ordonnancement des dépenses* »<sup>163</sup>.

Néanmoins, ce système ne donne pas satisfaction. Le commissaire général, ordonnateur secondaire, assume aussi la mission de contrôle, alors qu'il est subordonné au préfet maritime. Certes, en ce qui concerne ses missions de contrôle, il a la faculté de correspondre directement avec le ministre de la Marine. Cependant, la subordination au préfet maritime rend inefficace le contrôle exercé par le commissaire général, comme le constate le commandant Gougeard<sup>164</sup>. Il en résulte que le contrôle parlementaire sur le budget ne peut être effectif. Surtout, ce système est en contradiction avec les principes des finances publiques. En effet, le Commissariat conserve, via les ateliers attachés au magasin général, l'administration de certaines matières et se trouve, à ce titre, dans une situation analogue à celle des directions techniques. Le commissaire général est donc amené à contrôler des dépenses qu'il a lui-même ordonnées. L'organisation de 1835, bien que constituant la première tentative d'adaptation des services du Commissariat à l'indépendance croissante des chefs de service en matière d'administration, est donc critiquée<sup>165</sup>. Dès 1841, il est proposé de revenir à l'organisation prévue par l'ordonnance de 1828, via un projet d'ordonnance relatif au contrôle. Le rapport préalable, après une brève présentation des différents régimes administratifs des arsenaux, insiste sur la déficience du contrôle exercé par le Commissariat. Les services du commissaire général ont pour rôle d'administrer la partie économique de l'arsenal, non de surveiller la bonne marche du service<sup>166</sup>. Le projet réorganise

---

<sup>162</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat).

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de marine : organisation administrative*, op. cit., p. 38.

<sup>165</sup> Ces critiques sont émises en partie par les commissaires eux-mêmes. Voir *Travail préparatoire sur le contrôle* dans LACOURAIS (Adolphe), *Du budget et du contrôle des dépenses*, Paris, Imprimerie Royale, 1842. Voir notamment l'extrait du rapport du commissaire général Jurieu, p. 97-99.

<sup>166</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie officielle*, op. cit., p. 613-627, rapport préalable de l'ordonnance du 14 juin 1844.

les services du Commissariat sur le modèle antérieur. Ils sont répartis en huit services : approvisionnements ; travaux ; armements, revues, prises ; bagnes, maisons d'arrêt, prisons ; vivres ; hôpitaux ; comptabilité des fonds ; Inscription maritime. En raison du maintien des magasins particuliers au sein des directions, la question des compétences respectives des commissaires et des officiers des directions techniques, dans le domaine de la comptabilité des matières, demeure ouverte<sup>167</sup>. Elle trouve une réponse de principe dans la compétence du commissaire aux approvisionnements sur les recettes de toutes les nouvelles matières introduites dans l'arsenal, matières qui sont ensuite délivrées en fonction des besoins<sup>168</sup>. Le baron Tupinier, auteur des réformes de 1835, essaie cependant de défendre ce système en proposant une adaptation de l'organisation du Commissariat<sup>169</sup>. Il propose de séparer les fonctions administratives du commissaire général de ses fonctions de contrôle, et de les concentrer entre les mains d'un sous-directeur adjoint du commissaire général<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Voir *Travail préparatoire sur le contrôle*, *op. cit.*, p. 1-48, le rapport préalable et le projet d'ordonnance sur la restauration du contrôle.

<sup>168</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>169</sup> TUPINIER, Jean, Baron (1779 – 1850). Il entre dans l'école d'application du génie maritime en 1796 et devient sous-ingénieur de troisième classe en mars 1801. Après une campagne à bord de l'escadre de l'amiral Ganteaume, il sert principalement dans les arsenaux. Il est nommé ingénieur de seconde classe en 1811 et sert comme directeur des travaux à Venise. Il est disgracié en 1815 en raison de son opposition à l'épuration, mais est vite rappelé dès 1816. Il devient adjoint à la direction des ports et arsenaux en 1817, puis directeur en 1843, poste qu'il conserve pendant 20 ans. En cette qualité, il a compétence en matière de construction navale, de travaux maritimes, d'artillerie, de matériel, d'approvisionnement, d'hôpitaux, d'opération et de missions scientifiques. Il ordonne d'importants travaux à Brest et à Toulon, améliore les constructions navales et celles de l'artillerie, mène des études sur la propulsion par vapeur. Il prépare également les différentes campagnes menées par la flotte au Levant entre 1826 et 1827, à Alger en 1830 ou au Mexique en 1838. Il fait de même en matière d'expéditions scientifiques avec la préparation des expéditions de Dumont d'Urville. Il devient conseiller d'État en 1823, inspecteur général du génie maritime en 1828 et membre du Conseil d'amirauté en 1830. Il commence alors une carrière politique et devient deux fois ministre de la Marine par intérim en août 1830 et de mars à mai 1839. Baron et pair de France en 1843, il cesse alors toute fonction, mais conserve sa place au Conseil d'amirauté. Il est révoqué en 1848, puis est nommé inspecteur général honoraire en 1850, année de son décès. TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, *op. cit.*, p. 515-516.

<sup>170</sup> Voir TUPINIER (Jean), *Examen des questions relatives aux contrôles dans le département de la Marine*, Paris, Imprimerie Royale, 1842.

## a.2 – L'ordonnance du 14 juin 1844

L'ordonnance du 14 juin 1844 va dans le sens de la proposition de 1841. Les services du commissaire général, de nouveau distincts du Contrôle, sont répartis en huit détails, similaires à ceux proposés en 1841 : approvisionnements ; revues, armements, prises ; travaux ; hôpitaux, maisons d'arrêt et prisons ; chiourmes ; vivres ; comptabilité des fonds ; Inscription maritime. La restauration du détail « comptabilité des fonds » traduit le retour à la conception traditionnelle de la partie administrative. En effet, dans le régime défini en 1835, cette comptabilité est de la compétence directe du commissaire général, rattachement qui se justifie par la tutelle administrative exercée par le Commissariat sur l'ensemble des services de l'arsenal. La bonne tenue de la comptabilité financière constitue ainsi la finalité des services du commissaire général, ordonnateur secondaire et contrôleur des opérations administratives. En rétablissant le détail « comptabilité des fonds », l'ordonnance de 1844 revient à la conception traditionnelle du rôle du Commissariat : l'administration des ressources nécessaires au service naval. Cependant, ce texte continue de prévoir une commission des recettes et des magasins spéciaux à disposition des différentes directions. Comme en 1828, le texte de 1844 ne choisit pas clairement entre ses principes organiques, à savoir la division de l'arsenal en une administration navale et une administration économique d'un côté, et l'autonomie des directions de l'autre. Le rôle premier des commissaires, notamment ceux affectés aux revues, aux travaux et à la comptabilité des fonds, demeure la tenue de la comptabilité. Néanmoins, seule la comptabilité financière est concernée, la comptabilité des matières reste en partie de la compétence des chefs de service. L'ingénieur Dupond qualifie ce système de « *contradiction en matière administrative* »<sup>171</sup>. En effet, dans l'organisation prévue en 1828 et 1844, les chefs de service, compétents pour délivrer et donner les ordres d'emploi des matières déposées dans les magasins attachés à leurs services, se trouvent en position d'administrateurs des ressources. Mais, comme l'ordonnancement des dépenses n'est pas de leur compétence, ils ne sont pas responsables. Ces attributions des directeurs et l'existence d'un contrôle autonome

---

<sup>171</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 191.

impliquent que le Commissariat exerce « *des fonctions qu'on ne saurait définir, car, si elles relèvent de l'ordre administratif, elles font double emploi avec les directions, si ce sont des fonctions de contrôle, elles se superposent à celles de l'inspection des services administratifs.* »<sup>172</sup>. Le problème principal de cette organisation est l'absence de responsabilité, résultant de la multiplicité des intervenants dans l'acte de dépense : les directeurs, les commissaires aux approvisionnements et aux travaux, les comptables particuliers ; ce qui engendre des difficultés dans la tenue de la comptabilité des matières<sup>173</sup>.

Le règlement du 13 décembre 1845 apporte une solution partielle à ce problème. Le texte ne remet pas en cause l'existence des magasins particuliers et des agents comptables spéciaux près des directions. Ces derniers sont désormais les « *préposés comptables* » du sous-commissaire garde-magasin général qui centralise leur comptabilité. Néanmoins, dans un souci de ménager l'autonomie des directeurs de service, ces garde-magasins, sous l'autorité du Commissariat pour la comptabilité, sont subordonnés aux directeurs techniques pour « *la police intérieure, pour la conservation et l'arrangement du matériel, ainsi que le choix des objets à délivrer* »<sup>174</sup>. Ce règlement rétablit l'unité comptable nécessaire à la bonne marche du service. Toutefois, il maintient la « *contradiction en matière administrative* ». Les directeurs continuent d'administrer les matières propres à leur service sans être responsables, cette responsabilité pesant sur les garde-magasins particuliers. Les auteurs de ces textes justifient l'organisation de 1844 et 1845 par les garanties que peut apporter une double surveillance exercée par le Commissariat et le Contrôle<sup>175</sup>. Ces garanties sont niées par le commandant Gougéard, pour qui la multiplicité des autorités de contrôle annule les effets de ce dernier, en raison des conflits de compétence et des renvois de responsabilité qu'elle suppose<sup>176</sup>. Ce régime reste en vigueur jusqu'aux réformes du XX<sup>ème</sup> siècle. Il prouve les difficultés pour réformer, de manière générale, l'administration des

---

<sup>172</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative*, op. cit., p. 70.

<sup>173</sup> *Ibid.* Pour le ministre, l'acte administratif par excellence est l'acte de dépense. La multiplicité des acteurs intervenant dans ce dernier empêche de définir précisément sur qui en pèse la responsabilité.

<sup>174</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>175</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 - Partie officielle*, op. cit., p. 971-978, rapport préalable au règlement du 13 décembre 1845.

<sup>176</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, A.

forces navales. Néanmoins, à mesure que l'idée d'un arsenal essentiellement militaire s'impose, son organisation évolue progressivement. L'existence, au sein de l'arsenal, d'une administration économique, distincte de l'administration navale, tombe progressivement en désuétude. La militarisation de l'arsenal et l'autonomie des directions impliquent la nécessaire réorganisation des services du commissaire général et une redéfinition de son domaine d'action.

## **b – L'autonomie des directions**

Le principal problème des services du commissaire général, sous l'empire de l'ordonnance de 1844 est, comme l'écrit le commandant Gougeard en 1882, la nature incertaine de leurs fonctions<sup>177</sup>. Cette incertitude sur la compétence du Commissariat est progressivement levée.

Son domaine de compétences est précisé. Certains services sont supprimés. Le premier dont l'existence est remise en cause est le service « des chiourmes », chargé de la direction du bagne portuaire. Durant le Second Empire, la loi du 30 mai 1854, sur la peine des travaux forcés, transfère l'exécution de cette peine aux colonies. Ce transfert du bagne aux colonies découle de la moindre utilité des forçats pour la Marine militaire<sup>178</sup>. Cependant, il ne s'accompagne pas de la suppression immédiate du détail « des chiourmes ». Supprimé en 1852 à Cherbourg et en 1858 à Brest, le bagne est maintenu à Toulon jusqu'au début des années 1880. Le texte de 1854 précise en outre que « *en cas d'empêchement à la translation des condamnés, et jusqu'à ce que cet empêchement ait cessé, la peine sera subie provisoirement en France* »<sup>179</sup>. En cas d'empêchement, la peine est purgée temporairement au bagne de Toulon. Dans la même période, le service de santé s'émancipe progressivement de la tutelle que le Commissariat exerce sur lui. Le décret du 25 mars 1854, sur le corps de santé, introduit le grade de directeur du service de santé<sup>180</sup>. Ce texte est réformé par un décret du 14 juillet 1865, portant

---

<sup>177</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1.

<sup>178</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>179</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, Paris, Imprimerie Nationale, 1877, p. 964, article 1 alinéa 2, loi du 30 mars 1854 sur la transportation pénale.

<sup>180</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1854*, *op. cit.*, volume 1, p. 355-361.

réorganisation du service de santé de la Marine, complété par un arrêté ministériel du 14 janvier 1867, portant règlement sur les attributions et le service intérieur du conseil de santé<sup>181</sup>. Aux termes de ces deux textes, le directeur et le conseil de santé ont des attributions avant tout sanitaires, comprenant, entre autres, les mesures de salubrité au sein de l'arsenal et l'organisation médicale des hôpitaux maritimes. Le commissaire aux hôpitaux conserve ses prérogatives en matière de police intérieure et d'administration, mais perd celles concernant l'embarquement des officiers de santé, les propositions d'embarquement étant transférées au directeur du service de santé. L'évolution se poursuit par les décrets du 29 juin 1876 et 15 septembre 1882<sup>182</sup>. Les officiers de santé disposent désormais d'un pouvoir disciplinaire sur les personnels secondaires du service de santé, notamment les infirmiers. Le commissaire aux hôpitaux conserve uniquement l'administration économique du service de santé. Il partage ses prérogatives de police avec les officiers de santé. L'autonomie du service de santé est définitivement consacrée par le décret du 31 mars 1890, attribuant au directeur du service de santé l'administration et la police des hôpitaux de la Marine<sup>183</sup>. Le service de santé devient une direction autonome. Cette évolution entraîne une modification des structures du Commissariat, adaptation prévue par le décret même. Le détail « hôpitaux, prisons et maisons d'arrêt » est démantelé. Le commissaire aux fonds reçoit les compétences du commissaire aux hôpitaux, en matière d'administration et de police des prisons et maisons d'arrêt autres que celles établies dans le navire amiral et dans les casernes, c'est-à-dire les prisons militaires. Ses attributions en matière d'approvisionnement sont transférées au commissaire aux approvisionnements et au commissaire aux subsistances.

Dans les années 1890, les services du commissaire général sont répartis en six détails : revues ; approvisionnements ; travaux ; armements ; subsistances ; bureau des fonds et détail des prisons ; Inscription maritime. La spécialisation est accentuée par le détachement, entre 1896 et 1902, du service de l'Inscription

---

<sup>181</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 681-690, décret du 14 juillet 1867, et pages 690 à 692, arrêté du 14 janvier 1867.

<sup>182</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1876*, op. cit., volume 1, pages 6 à 17 ; et *Bulletin officiel de la Marine 1882*, op. cit., volume 2, p. 303-313.

<sup>183</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1890*, op. cit., volume 2, p. 349-351.



maritime de cette organisation. Le décret du 6 février 1897, sur les attributions des services techniques dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés, met fin au dernier vestige de l'administration économique : le monopole du Commissariat en matière de marché d'approvisionnements<sup>184</sup>. L'autonomie des directions en la matière est consacrée. Les services techniques deviennent compétents pour « les constructions neuves et grandes opérations d'amélioration ». L'autonomie des directions est définitivement adoptée comme nouveau principe organique de l'arsenal par le décret du 25 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et les établissements de la Marine. Ce décret fait du commissaire général le directeur financier de l'arsenal, puisqu'il est seul ordonnateur secondaire du port et il centralise la comptabilité financière de l'arsenal. Ses services sont réorganisés en conséquence. Le détail des travaux disparaît, en raison de l'indépendance des directeurs dans l'administration du matériel. Cinq services sont prévus : fonds, prisons et Inscription maritime ; armements ; revues ; subsistances ; approvisionnements. Cette organisation porte encore les traces de l'ancien rôle du Commissariat au sein de l'arsenal. Par exemple, si le commissaire aux approvisionnements n'est compétent que pour une fraction des approvisionnements, l'habillement et de couchage, il reste compétent pour la passation des marchés non-techniques communs à plusieurs services<sup>185</sup>. De même, le commissaire général continue de présider l'ensemble des adjudications<sup>186</sup>. Suite à la création d'un service « flotte » rattaché au major-général, le service des approvisionnements est supprimé par un décret du 19 janvier 1903<sup>187</sup>. Le rapport préalable précise que le service du commissaire aux approvisionnements présente un caractère marginal et ses attributions en matière d'administration du matériel peuvent être exercées par le service flotte. En outre, la distinction entre les marchés suscite des difficultés qu'il convient de lever par la suppression de ce service. Les compétences du commissaire aux approvisionnements sont réparties entre différents services. Ses attributions en matière de gestion du matériel sont confiées au major-général, celles concernant

---

<sup>184</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1897, op. cit.*, volume 1, p. 146-149

<sup>185</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 271-272, article 10.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 266, rapport préalable au décret du 25 août 1900.

<sup>187</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1901, op. cit.*, volume 2, p. 546, décret du 28 octobre 1901 sur les attributions du service flotte ; et *Bulletin officiel de la Marine 1903, op. cit.*, volume 1, p. 22-23, décret du 19 janvier 1903.

les marchés non-techniques communs sont attribuées directement aux directions et celles relatives à la comptabilité, au commissaire aux armements.

L'évolution définitive du Commissariat en une direction est réalisée par le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation des services de la Marine, texte qui reprend, en les précisant, les différentes réformes de l'ordonnance de 1844. Les services du commissaire général sont réorganisés et regroupés au sein de l'intendance maritime. Le commissaire général reçoit le titre de directeur de l'intendance, et perd la direction du service des prisons, rattaché au major-général. La raison d'être de ce nouveau service est la centralisation de la comptabilité financière - le directeur de l'intendance reste le seul ordonnateur secondaire de l'arsenal - et la centralisation de l'administration du matériel de subsistances (vivres, habillement, couchage), alors répartie entre le détail des subsistances, le service flotte et la direction des travaux hydrauliques. L'intendance maritime est divisée en quatre services : le service de la solde, le service des subsistances et habillements, le service des approvisionnements de la flotte et des transports généraux, et le service de la centralisation financière et administrative<sup>188</sup>. Le texte revient sur la réforme de 1903, relative aux approvisionnements, et confie la passation des marchés non-techniques des divers services du port à une commission locale des marchés, présidée par le commissaire général<sup>189</sup>. L'organisation de ces services est alors proche de celle des intendances militaires et le Commissariat acquiert un champ de compétences spécial en vue de la préparation de la guerre.

En marge de ce phénomène, un certain nombre d'emplois de commissaire, hors du cadre traditionnel de l'administration économique, sont créés. Dès 1828, la fonction de secrétaire du conseil d'administration de l'arsenal est remplie par un officier du Commissariat<sup>190</sup>. De même, avec la complexification de l'organisation centrale du ministère de la Marine, des commissaires sont détachés auprès de ce dernier, tandis que la création de la réserve augmente le nombre de ces emplois. Cette réserve est subdivisée en trois catégories, correspondant chacune à un degré

---

<sup>188</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909 – partie principale*, op. cit., p. 1401-1402, article 19.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 19, article 76, ordonnance du 17 décembre 1828.

d'armement des navires. En fonction de la catégorie dont ils relèvent, les navires disposent, dans leur équipage, d'un commissaire<sup>191</sup>. Ces commissaires assument, dans ce cadre, un service identique à celui qu'ils assurent à la suite d'une force navale<sup>192</sup>. En outre, l'institution définitive des élèves commissaires en 1863, entraîne la création d'un emploi d'enseignant, chargé d'assurer aux élèves commissaires « un cours spécial ». Cette fonction est assurée par un officier supérieur du Commissariat<sup>193</sup>. La création de l'école du Commissariat en 1910 augmente ce genre d'emploi<sup>194</sup>. Dénommée « école d'administration de la Marine » depuis 1863, le changement de nom réalisé en 1910 illustre la spécialisation du Commissariat et la rupture définitive des liens que les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs entretenaient jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle.

## B – Les rapports avec le Contrôle

La spécialisation technique du Commissariat abolit les liens que les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs entretiennent. Ces rapports résultent de la notion d'administration économique. En effet, ces deux catégories d'agents ont le même domaine de compétences. À mesure que l'autonomie des directions s'impose, les attaches institutionnelles (1) et statutaires (2) entre les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs se rompent.

### 1 – La distinction fonctionnelle entre contrôleurs/inspecteurs et commissaires de la Marine

Tant que les commissaires restent chargés de l'administration économique, se pose la question du rôle respectif des commissaires et des contrôleurs/inspecteurs. Temporairement résolue sous le Consulat (a), cette

---

<sup>191</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1861*, *op.cit.*, volume 2, p. 577-580, décret du 25 août 1861. Les navires relevant de la troisième catégorie, proche du désarmement, sont sous l'administration d'un unique commissaire.

<sup>192</sup> Sur le service des commissaires à la suite des forces navales en opération, voir *infra*, chapitre 2.

<sup>193</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1863*, *op. cit.*, volume 2, p. 497, article 6 alinéa 1. Voir également *infra*, paragraphe 2.

<sup>194</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1910 – partie principale*, *op. cit.*, p. 1080-1086, arrêté du 10 mai 1910 réglant l'organisation de l'École du Commissariat de la Marine.

question se pose de nouveau après la réforme de 1828. Elle n'est définitivement close qu'une fois l'administration des arsenaux réorganisée selon le principe d'autonomie des directions, au début du XX<sup>ème</sup> siècle **(b)**.

## **a – Les réformes de 1791 et de l'an VIII**

En 1792, le *Dictionnaire de la Marine française* précise que les contrôleurs et les commissaires sont des « *officiers d'administration de la Marine royale* »<sup>195</sup>. Ces deux catégories de personnel participent ainsi au service administratif de la Marine **(a.1)**, comme le précise l'occurrence « administration » de cet ouvrage<sup>196</sup>. La réorganisation de l'administration des arsenaux, en 1800, met fin à cette identité de service **(a.2)**.

### **a.1 – Le service administratif de la Marine**

Les Révolutionnaires restent influencés par les idées de Colbert en la matière. Malouet en est un exemple. Dans le premier mémoire de 1789, il se fonde sur la distinction entre la fonction d'exécution et la fonction de contrôle, pour justifier un retour aux principes de l'ordonnance de 1689. Cette distinction joue, dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, au sein de la partie civile de l'arsenal. Elle suppose de distinguer l'administrateur, qui utilise les ressources pour préparer les forces, du contrôleur, qui vérifie cette utilisation. La partie civile regroupe l'administration en elle-même et le contrôle dont elle fait l'objet. Par conséquent, la notion d'officiers d'administration désigne les commissaires, chargés de l'administration des arsenaux, et les contrôleurs qui surveillent cette administration. La justification de cette distinction est identique à celle avancée en matière de répartition générale des compétences entre l'autorité militaire et l'autorité administrative. Pour Malouet, « *cet ordonnateur pouvant abuser, il est utile de lui faire rendre des comptes faciles à vérifier, ou de le soumettre à une inspection locale, qui se répète*

---

<sup>195</sup> Voir ROMME (Charles), *Dictionnaire de la Marine française*, Paris, 1792, chez Barrois l'aîné libraire, p. 177, définition du terme « commissaire », et p. 187, définition du terme « contrôleur ». Ces définitions sont reprises dans l'édition de 1813.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

à des époques fixes »<sup>197</sup>. Le risque d'abus justifie le contrôle des ordres de dépenses et d'emploi réalisés par les ordonnateurs. Néanmoins, deux questions se posent. En premier lieu, celle de la portée du contrôle. En effet, ce contrôle peut être uniquement comptable et porter sur l'acte de dépense. Il est alors proche du contrôle au sens des finances publiques. Le contrôle peut aussi consister en une inspection de la bonne exécution des directives reçues de l'autorité supérieure<sup>198</sup>. Le contrôle a ici une portée plus large et concerne l'ensemble des actes réalisés en exécution des ordres de l'autorité supérieure. Cette question soulève, de manière incidente, celle des liens statutaires entre les administrateurs et les contrôleurs. En effet, dans l'hypothèse d'un contrôle uniquement comptable, le domaine d'action des commissaires de la Marine et des contrôleurs est identique. Cette proximité de compétences fonde l'existence de liens statutaires forts. Au contraire, si le contrôle concerne l'ensemble des actes réalisés en exécution des ordres reçus, la proximité de compétences cesse et l'existence de liens statutaires entre les commissaires et les contrôleurs est moins justifiable<sup>199</sup>.

Dans le régime prévu par le décret du 21 septembre 1791, ces questions ne soulèvent aucune difficulté. En raison de la définition large du champ de compétences de la partie civile, les chefs et sous-chefs d'administration dirigent les différents services de l'arsenal. Ils donnent les ordres nécessaires, tant à la délivrance des matières qu'à leur emploi. L'administrateur est obligatoirement soumis au contrôle, que ce dernier soit formel, c'est-à-dire concernant la régularité des ordres de dépenses, ou matériel, c'est-à-dire relatif à la bonne exécution des ordres reçus. Aux termes de l'article X du décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, le contrôleur exerce ses prérogatives à la fois sur les ordres de dépenses et sur les ordres d'emploi<sup>200</sup>. Le contrôle est

---

<sup>197</sup> Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Mémoires de Malouet intendant de la Marine, sur l'administration de ce département*, op. cit., p. 105.

<sup>198</sup> Voir BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française*, seconde édition, Paris : Berger-Levrault, 1877, p. 686.

<sup>199</sup> Voir *infra*, b.

<sup>200</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 309. Aux termes de l'article X, le contrôleur a le dépôt de l'ensemble des actes pris dans le cadre du service de l'arsenal (pièces comptables, marchés, ordres de service, ordonnances, ordres du roi). Son contrôle s'étend à l'ensemble des recettes et dépenses, quelle que soit leur nature (deniers, matières, hommes), et de leur emploi. Voir également p. 309-310, articles XI à XII. Aux termes de l'article XI, le contrôleur est sous l'autorité du ministre dans l'exercice de sa mission d'inspection et sous l'autorité de l'ordonnateur pour la police de ses services. Ces prérogatives et

large et porte sur l'ensemble du processus de production de l'arsenal-usine. Il concerne les officiers d'administration, en leur qualité de chef de service de l'arsenal. Le contrôle des comptes d'emploi le rapproche de la notion d'inspection. Il s'agit de vérifier le bon emploi des ressources, c'est-à-dire la conformité de l'usage qu'il en est fait avec les ordres reçus. Cependant, cette mission d'inspection est légalement attribuée à un conseil à dominante militaire<sup>201</sup>. Le contrôle est donc avant tout comptable, même si la notion de comptabilité doit être prise dans son sens le plus large. Cette définition du pouvoir de contrôle est précisée en 1795. Le décret du 2 brumaire an IV, sur l'administration des ports et arsenaux de la Marine, perpétue le lien institutionnel entre les commissaires et les contrôleurs. Les dispositions concernant ces derniers sont contenues dans la section relative à la branche «administration et comptabilité»<sup>202</sup>. Le contrôle concerne les services du commissaire principal, en raison de sa qualité d'ordonnateur des dépenses pour l'ensemble des ressources de l'arsenal, et porte sur l'ensemble de la comptabilité<sup>203</sup>. Son caractère comptable est plus marqué qu'en 1791. L'article 14 dispose, à son second alinéa, que le contrôleur vérifie la comptabilité et vise les pièces à décharge du payeur. Il reste donc formel dans sa définition légale. Cette définition formelle du pouvoir de contrôle soulève un problème de compétences entre les commissaires et les contrôleurs. En effet, dans le régime de 1795, si la partie civile continue de regrouper l'ensemble des opérations relatives à la préparation des forces, elle n'est plus de la compétence des seuls commissaires<sup>204</sup>. Ces derniers sont responsables de la branche administration et comptabilité et non de l'ensemble de l'administration de l'arsenal. Dans cette structure, l'emploi des ressources relève des chefs de services – le directeur des constructions navales, le

---

cette place particulière du contrôleur sont identiques à celles prévues par les différents textes de l'Ancien Régime.

<sup>201</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 318, articles XLIX, L, LI. Aux termes de ces articles, une commission, composée de trois officiers militaires, deux officiers d'administration et deux personnes étrangères au service des arsenaux, inspecte annuellement l'ensemble des comptes ainsi que les travaux et les approvisionnements et son rapport est adressé au ministre.

<sup>202</sup> *Id.*, volume 6, p. 34-35.

<sup>203</sup> *Ibid.*, article 14. Le contrôle concerne toujours l'ensemble des ordres de dépenses (en deniers, matières et hommes), la tenue de la comptabilité au sens large (c'est-à-dire la comptabilité des deniers, des matières et les revues des différents personnels), et leur régularité. Comme en 1791, le contrôle reçoit en dépôt la copie de l'ensemble des actes réalisés dans le cadre du service administratif, et le contrôleur siège au conseil d'administration.

<sup>204</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

directeur des mouvements et le directeur de l'artillerie – et les commissaires exercent la surveillance comptable de cet emploi. Les commissaires et les contrôleurs disposent ainsi de compétences concurrentes sur l'emploi des ressources matérielles et humaines par les chefs de services. En effet, aux termes du décret du 2 brumaire an IV, les services du commissaire principal ont « *la surveillance de l'emploi des matières et du temps des ouvriers employés aux travaux des ports* », tandis que le contrôleur a, dans ses attributions, l'inspection sur « *l'emploi des matières et du temps des ouvriers* »<sup>205</sup>. Cette question est néanmoins occultée durant les débats consécutifs à l'adoption du décret du 23 brumaire an IV, suspendant l'application du nouveau régime administratif des arsenaux<sup>206</sup>.

## a.2 – La réforme de l'an VIII

La question de la définition du pouvoir de contrôle est résolue par le décret du 7 floréal an VIII. Il est, néanmoins soulevé de manière implicite durant les débats consécutifs à la suspension du décret du 2 brumaire sur l'administration des arsenaux. En effet, la distinction, opérée par le député Rouyer, entre l'administration comptable, de la compétence des administrateurs, et l'administration navale, de la compétence des officiers militaires, implique de redéfinir la portée du contrôle. La première est compétente pour l'ordonnancement des dépenses et la tenue de la comptabilité de l'arsenal. La seconde est compétente en matière de construction, d'entretien et d'armement des navires et de leurs équipements<sup>207</sup>. L'ordonnancement des dépenses est, dans ce cadre, réparti entre la partie administrative et la partie militaire. La première est compétente pour les ordres de dépenses au sens strict, la seconde donne les ordres

---

<sup>205</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 33-34.

<sup>206</sup> À la différence de la notion d'inspection, utilisée comme argument des partisans d'une administration civile de l'arsenal. L'inspection, au sens strict, c'est-à-dire l'appréciation de la bonne exécution des ordres, est confiée aux militaires. Les militaires ne sont donc pas étrangers aux opérations réalisées dans les arsenaux puisqu'ils apprécient le résultat final de ces dernières : l'état de préparation des navires.

<sup>207</sup> Voir ROUYER (Jean-Pascal), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, op. cit., p. 4.

d'emploi. Le pouvoir de contrôle cesse ainsi de porter uniquement sur la partie civile et concerne l'ensemble des chefs de services. En raison de cette redéfinition, la place des contrôleurs, au sein de l'administration des arsenaux, doit être réévaluée. Ils deviennent des auxiliaires aux mains soit du chef de l'arsenal, soit du ministre de la Marine, permettant de vérifier la bonne exécution des ordres reçus<sup>208</sup>. Ainsi, bien que concernant, avant tout, l'organisation générale de l'arsenal, les débats de l'an IV annoncent les futures problématiques relatives au contrôle.

Elles sont soulevées à mesure que l'arsenal évolue en une structure militaire et que l'idée d'autonomie des directions s'impose. La réforme, opérée par le décret du 7 floréal an VIII, rompt avec l'ancienne définition du pouvoir de contrôle<sup>209</sup>. En effet, bien que l'arsenal soit toujours perçu sous un angle économique, son aspect militaire est plus marqué. En effet, les officiers du corps militaire de la Marine – les officiers des vaisseaux – ont, comme les ingénieurs-constructeurs et les commissaires, un rôle à jouer dans le processus de préparation des forces navales. Consacrant les idées de l'Amiral Truguet ou du député Rouyer, l'administration des arsenaux est divisée. Par principe, le chef d'administration reste ordonnateur des dépenses. Le texte ne précisant pas leur nature, toutes les dépenses sont concernées : en argent (paiement des soldes, achats, etc.), en matières (délivrance des matériaux nécessaires aux opérations de construction ou de radoub, etc.) et en hommes (levée d'ouvriers maritimes, de matelots, etc.). Cependant, l'emploi des matières et des hommes relève désormais des directions de l'arsenal, sous la surveillance comptable des commissaires<sup>210</sup>. Par conséquent, le contrôle cesse d'être comptable, la surveillance de l'ordonnancement des dépenses ne représentant plus qu'un des objets de ses attributions. L'institution est renommée l'Inspection<sup>211</sup>. Ce changement de nom traduit le nouveau rôle de l'institution.

---

<sup>208</sup> Les dispositions des textes de l'Ancien Régime et des décrets de 1791 et de 1795 reprennent en partie cette idée. Ces textes disposent que, dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur est directement attaché au ministre de la Marine. Ils établissent un système mixte où le contrôleur se trouve sous l'autorité de l'ordonnateur pour la police de ses services, mais sous l'autorité du ministre pour sa mission de contrôle.

<sup>209</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, op. cit.*, volume 12, p. 216.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 215. La comptabilité de l'emploi des ressources reste centralisée par les commissaires de la Marine, d'où l'existence du détail des travaux ou du détail des armements.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 218, titre V, décret du 7 floréal an VIII



L'Inspection concerne l'ordonnancement des dépenses et le bon emploi des ressources, c'est-à-dire l'ensemble des opérations réalisées dans l'arsenal. Comme le précise la Section Marine du Conseil d'État, il s'agit de contrôler la forme, c'est-à-dire la comptabilité, et le fond, c'est-à-dire l'emploi des ressources<sup>212</sup>. Par conséquent, il ne porte plus uniquement sur la branche administration et comptabilité mais sur l'ensemble des directions de l'arsenal. Dans ce but, le décret du 7 floréal an VIII met fin à la double sujétion dont faisait l'objet l'ancien Contrôle. L'Inspection est directement rattachée au ministre de la Marine et est indépendante du préfet maritime, qui ne peut suspendre l'exécution de sa mission<sup>213</sup>. Le texte de l'an VIII consacre donc l'existence d'une inspection ministérielle, aux prérogatives *ratione materiae* distinctes de celles des commissaires<sup>214</sup>.

## **b – Une distinction fonctionnelle progressive**

Si le système napoléonien est maintenu durant la Restauration, la réforme de l'administration des arsenaux de 1828 soulève, de nouveau, la question du domaine de compétences respectif des commissaires et des contrôleurs/inspecteurs (**b.1**). Si la réforme de 1844 met un terme définitif à ce débat, la distinction fonctionnelle entre les commissaires et les contrôleurs est définitivement établie en 1902 (**b.2**)

### **b.1 – La réforme de 1828**

La conception napoléonienne de la fonction d'inspecteur est confirmée par l'ordonnance du 29 novembre 1815, concernant la régie et l'administration

---

<sup>212</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 225-235, le rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII.

<sup>213</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 216, article 58 du décret ; LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 233-234, rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII.

<sup>214</sup> L'administration des arsenaux est alors extrêmement centralisée : le ministre de la Marine transmet les ordres de l'Empereur au préfet maritime qui les répercute sur les différents chefs de service. L'inspection contrôle l'exécution de ces ordres et rend compte au ministre.

générale et particulière des ports et arsenaux de la Marine<sup>215</sup>. Ce texte supprime la fonction de préfet maritime et rétablit l'organisation administrative des arsenaux prévue par l'ordonnance du 27 septembre 1776. L'Inspection redevient, à cette occasion, le Contrôle. Cependant, en la matière, le texte de 1815 diverge du texte de 1776 dont il s'inspire. En effet, sous l'empire de l'ordonnance du 27 septembre 1776, le contrôleur apparaît subordonné à l'intendant, puisqu'il ne dispose pas de la faculté de communiquer directement avec le secrétaire d'État à la Marine. De son côté, le texte de 1815 conserve le principe d'un Contrôle indépendant d'une quelconque autorité locale dans l'exercice de ses attributions, et le contrôleur communique directement avec le ministre de la Marine sur la bonne exécution des ordres de ce dernier<sup>216</sup>. Paradoxalement, le maintien de la solution de l'an VIII s'explique par la suppression des préfectures maritimes et la restauration du système de direction bicéphale de l'arsenal. Le Contrôle, rattaché au ministre de la Marine, apparaît comme un outil à sa disposition en vue d'assurer la coordination des parties militaires et administratives des arsenaux. Des traces de l'ancien lien fonctionnel entre les commissaires et les contrôleurs subsistent. Le texte précise que, si le contrôleur doit informer le ministre de la Marine de « *tout ce qui pourra intéresser le bien notre service* », il doit également informer l'intendant « *des abus et irrégularités qu'il aura constatés* »<sup>217</sup>. Les services de l'intendant sont placés sous une surveillance spéciale, en raison de la compétence exclusive de ce dernier en matière d'ordonnancement des dépenses<sup>218</sup>.

Ce mode d'exercice du contrôle est conservé, en partie, lors de la réforme de 1828<sup>219</sup>. Le Contrôle redevient alors l'Inspection. Néanmoins, il passe sous l'autorité du préfet maritime<sup>220</sup>. La portée des prérogatives de l'Inspection est accrue : l'article 64 de l'ordonnance du 17 décembre 1828 précise que l'inspecteur

---

<sup>215</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), titre IV, ordonnance du 29 novembre 1815.

<sup>216</sup> *Ibid.*, article 21.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 15-18, titre V « De l'inspecteur », ordonnance du Roi du 17 décembre 1828 sur le service des ports. Les contrôleurs retrouvent alors leur titre d'inspecteur.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 17. L'article 68, alinéa 2, précise que l'inspecteur veille à l'exécution des ordres du préfet maritime.

veille à la bonne exécution des conventions passées par la Marine et la représente dans tous les litiges dans lesquels elle est partie. L'Inspection assure donc la défense des intérêts de la Marine, ce qui justifie également ses prérogatives sur les services de l'arrondissement. Surtout, en créant des magasins propres à chaque direction, l'ordonnance du 17 décembre 1828 soulève un paradoxe. En effet, l'existence de ces magasins permet aux chefs de service de disposer, en plus de l'emploi des matières et des hommes, de l'ordonnancement des dépenses des matières présentes dans ces magasins. Sous l'empire de textes précédents, les chefs de service exécutent les ordres de l'autorité supérieure, le préfet maritime ou le ministre de la Marine, les commissaires délivrent les ressources nécessaires et en tiennent la comptabilité, et l'inspecteur surveille la bonne marche du service. Sous l'empire du texte de 1828, les chefs de service, en sus de leurs prérogatives, délivrent une partie des ressources nécessaires et tiennent leur comptabilité. Les commissaires sont donc réduits, dans certains cas, à exercer un pouvoir proche de celui des inspecteurs, via leurs prérogatives comptables<sup>221</sup>. Cette double inspection apparaît superflue. Par conséquent, la fonction de commissaire aux travaux est supprimée, la surveillance sur les travaux étant directement exercée par les inspecteurs. Au début des années 1830, il est proposé de supprimer l'Inspection, en tant que partie de l'administration de l'arsenal. Cette idée est concrétisée par le baron Tupinier en 1835. L'ordonnance du 3 janvier, portant création du corps du Commissariat prévoit une adaptation du rôle de la partie civile aux prérogatives des militaires en matière d'administration<sup>222</sup>. Le préambule de ce texte part ainsi du postulat que le service des commissaires et celui des inspecteurs sont identiques. Ces deux catégories de personnel sont réunies au sein d'un même corps, le Commissariat, exerçant la tutelle administrative sur les services de l'arsenal.

---

<sup>221</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative*, op. cit., p. 36-37. Le commandant Gougéard cite en exemple l'ordonnance du 2 octobre 1825 sur la composition, le service et l'administration des équipages. Voir *infra*, chapitre 2, section 1.

<sup>222</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat).

## b.2 – Les réformes ultérieures

Cependant, dès 1832, alors que la réforme de 1835 est encore à l'état de projet, le commissaire Boursaint conteste l'idée de réunir les commissaires et les inspecteurs dans un même corps<sup>223</sup>. Ses critiques portent tant sur le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, que sur les propositions de réforme de ce texte, le future ordonnance du 3 janvier 1835 portant organisation du Commissariat. Pour Boursaint, l'ordonnance du 17 décembre 1828 est contestable à deux titres. En pratique, l'existence de magasins particuliers rend l'exercice du pouvoir d'inspection plus difficile en raison de la double qualité des chefs de service, à la fois consommateurs et ordonnateurs des ressources. Cette double qualité va à l'encontre des principes fondamentaux des finances publiques<sup>224</sup>. Ce problème est aggravé par la position subordonnée de l'inspecteur vis-à-vis du préfet maritime. Cette subordination est le principal obstacle à la mise en œuvre d'une gestion rationnelle des arsenaux, l'action de l'Inspection étant annihilée par la supériorité hiérarchique du préfet. L'indépendance serait le meilleur gage d'efficacité de cette institution, comme sous l'empire du décret du 7 floréal an VIII ou de l'ordonnance du 29 novembre 1815. Le système institué en 1828 ne permet pas à l'Inspection d'assurer la défense des intérêts de la Marine<sup>225</sup>. Or, l'idée de réunir, en un seul corps, les inspecteurs et les commissaires n'est pas une solution. En effet, la question de l'efficacité de la surveillance des chefs de service dans l'utilisation des ressources, soulevée par Boursaint, demeure sous l'empire de l'ordonnance du 3 janvier 1835. Le principe hiérarchique subsiste, le commissaire général – également contrôleur – reste subordonné au préfet maritime<sup>226</sup>. De même, la comptabilité des matières reste, en partie, de la compétence des chefs de service, malgré la réintroduction du service des travaux dans l'organigramme des services du commissaire général, chargé de centraliser cette comptabilité<sup>227</sup>. La

---

<sup>223</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Inspection*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, op. cit., p. 219-243

<sup>224</sup> Ce cumul de qualité est aussi l'une des critiques adressées au régime des ordonnances du 3 janvier 1835 et du 11 octobre 1836.

<sup>225</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>226</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Inspection*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, op. cit., p. 235.

<sup>227</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1

comptabilité des matières demeure éclatée, et la centralisation des comptes des matières par le commissaire aux travaux se révèle être un moyen de surveillance insuffisant<sup>228</sup>. En outre, le Commissariat conserve l'administration de certaines matières et, par conséquent, cumule la qualité de consommateur, d'ordonnateur et de contrôleur. Ce mélange d'attributions empêche l'exercice d'une véritable surveillance sur le service des arsenaux et est potentiellement source d'abus, puisque le commissaire général en vient à contrôler des dépenses qu'il a lui-même ordonné. Comme le précise Boursaint, il existe une différence fondamentale entre les deux branches de la partie administrative de l'arsenal, puisque « *l'Administration agit ; l'Inspection surveille. L'Administration obéit ; l'Inspection est indépendante, et c'est surtout par l'indépendance qu'elle est utile ; elle a droit d'attaquer le Préfet lui-même dont l'Administration relève ; en un mot, elle saisit tout le Service, et peut, dans l'intérêt de l'État, traduire les hommes et les choses dans l'intérêt du Gouvernement, privilège unique qu'aucun autre Service ne pourrait aujourd'hui régulièrement exercer.* »<sup>229</sup>. Boursaint ne fait que tirer les conséquences des réformes opérées depuis 1800. L'Inspection ne peut être confondue avec l'Administration des arsenaux. Leurs prérogatives respectives ne sont plus connexes. En effet, l'Administration, à la charge des commissaires, veille à la régularité des dépenses et des comptes du service naval, tandis que l'Inspection veille à la bonne marche du service navale dans sa totalité. Certes, des similitudes existent entre ces deux branches, mais la mission des inspecteurs de la Marine ne se limite pas au seul aspect économique de l'administration des arsenaux<sup>230</sup>. Elle est plus large, et consiste en la surveillance de la bonne marche de l'ensemble des services des arsenaux<sup>231</sup>. L'Inspection doit être distincte de l'Administration, et agir sous l'autorité directe du ministre de la Marine. Ces critiques persistent après l'adoption des textes de 1835 et 1836. En 1837, le contre-

---

(Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), article 25, ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution d'un corps du Commissariat.

<sup>228</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>229</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Inspection*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, op. cit., p. 232.

<sup>230</sup> *Ibid.* Boursaint écrit : « *Sans doute, il y a quelques ressemblances d'origine et d'habitude, sans doute aussi l'Inspection a plus d'affinités avec l'Administration qui ne consomme pas, qu'avec les corps qui consomment ; mais à part ces rapports superficiels, la différence est profondément tranchée.* »

<sup>231</sup> Et comprend également la représentation de la Marine en justice.

amiral Freycinet, préfet maritime de Rochefort, expose au ministre de la Marine ses doutes sur le système établi par ces textes. Il propose deux solutions, fondées sur la séparation entre la fonction administrative et la fonction de contrôle. La première consiste à retirer au commissaire général ses attributions administratives pour lui laisser uniquement l'ordonnancement des dépenses et la surveillance des autres services. Cette première solution ne fait que pousser la logique de l'ordonnance du 3 janvier 1835 à son terme. La seconde consiste à restaurer une Inspection indépendante<sup>232</sup>. Le rapport préalable au projet d'ordonnance de 1841, sur le Contrôle, adopte cette dernière solution. La réunion des fonctions d'ordonnancement des dépenses et d'inspection entre les mêmes mains – le commissaire général sous l'empire de l'ordonnance du 3 janvier 1835 – est contraire aux principes traditionnels de la Marine et aux principes généraux de l'administration. L'efficacité de la fonction d'inspection est ainsi sujette à caution. L'Inspection ne peut réaliser son objectif : veiller à la bonne marche du service des arsenaux. Elle doit être séparée de l'Administration, leurs champs de compétences respectifs sont trop divergents<sup>233</sup>. Néanmoins, le système de l'an VIII n'est pas rétabli. L'Inspection devient locale et centrale. Elle retrouve sa dénomination de « Contrôle ». Au sein des ports, le Contrôle est indépendant dans l'exercice de ses fonctions<sup>234</sup>. Pour renforcer son efficacité, l'action des contrôleurs est coordonnée par la création d'un contrôle central, rattaché au ministère<sup>235</sup>.

L'ordonnance du 14 juin 1844 reprend, en partie, cette proposition et consacre la distinction fonctionnelle entre l'Inspection et l'administration. L'Inspection redevient le Contrôle. Il est organisé en deux échelons : un contrôle local, rattaché au préfet maritime, et un contrôle central, rattaché au ministre<sup>236</sup>. Le Contrôle est donc un outil permettant de veiller à la bonne marche du service des arsenaux,

---

<sup>232</sup> Voir *Extrait d'une lettre adressée par le contre-amiral de Freycinet au ministre de la Marine, le 14 août 1837*, dans LACOUDRAIS (Adolphe), *Du budget de la Marine et du contrôle des dépenses*, op. cit., p. 95-96.

<sup>233</sup> Voir *Travail préparatoire sur le contrôle*, op. cit., p. 30, article 2, projet de décret sur le rétablissement du Contrôle. Cet article précise qu'il y a « incompatibilité entre toutes fonctions administratives et les fonctions dévolues aux contrôleurs ».

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 37, article 14 alinéa 2. Cet article dispose que « la mission du contrôle est de surveiller et de contrôler sans que nul y puisse mettre obstacle ».

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 45-46, titre IV « Du contrôle central », projet de décret sur le rétablissement du Contrôle.

<sup>236</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie officielle*, op. cit., p. 650-655, titre V « Du contrôle permanent dans les ports » ; et p. 660-662, titre IX « Du contrôle central ».

dont les services du commissaire général ne sont qu'une partie. Le rôle de l'Inspection/Contrôle est précisé à l'occasion des réformes de 1853. Le Contrôle redevient l'Inspection. Son domaine de compétence se centre sur la marche du service des arsenaux. L'Inspection devient administrative et perd une partie de ses attributions. Si elle demeure garante des intérêts de la Marine, elle partage désormais cette mission. En effet, l'arrêté du 24 février 1853 précise notamment que le Commissariat exerce les anciennes attributions du Contrôle en matière d'exécution des marchés<sup>237</sup>. La distinction fonctionnelle entre inspecteurs/contrôleurs et commissaires s'accroît. Les réformes de l'administration des arsenaux de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle spécialisent le Commissariat, qui évolue en une direction au sein des arsenaux. Le décret du 25 août 1900 consacre définitivement la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle. Le service administratif, au sens préparation et entretien des force navale, est désormais exercé par chacune des directions dans leur domaine de compétences<sup>238</sup>. La loi du 2 mars 1902 réforme l'exercice du Contrôle en conséquence. Au terme de ce texte, le Contrôle est directement rattaché au ministre de la Marine. Le motif justifiant ce rattachement direct - la défense des intérêts du trésor - fonde aussi la surveillance qu'exercent les contrôleurs sur l'ensemble des directions des arsenaux. Surtout, cette fonction désormais est assurée par un corps distinct, d'un point statutaire, du Commissariat. En effet, jusqu'aux réformes instaurant l'autonomie des directions, les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs appartiennent à un corps plus vaste, les administrateurs de la Marine. Des passerelles existent entre eux, illustrant la lente distinction entre la fonction d'administration et celle de contrôle/inspection.

---

<sup>237</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 154-157. Voir également *infra*, chapitre 2, section 2, paragraphe 1, sur les attributions des commissaires en matière de passation et d'exécution des marchés nécessaires au service de l'arsenal.

<sup>238</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2.

## 2 – La distinction statutaire entre commissaires et contrôleurs/inspecteurs

Quand la charge de commissaire est créée en 1517, elle n'est pas distincte de celle de contrôleur, créée à la même occasion<sup>239</sup>. À l'occasion des réformes réalisées par Colbert, si les contrôleurs acquièrent un rôle distinct de celui des commissaires, ils demeurent recrutés parmi ces derniers, et en 1765, la fonction de contrôleur est intégrée à la hiérarchie des officiers d'administration<sup>240</sup>. Temporairement abolis entre 1776 et 1791, ces liens statutaires sont rétablis à l'occasion de la réforme de l'administration navale menée cette dernière année. Les termes « commissaires » et « contrôleurs » désignent ainsi des fonctions remplies par des officiers d'administration (**a**). Si la réforme de 1844 consacre la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle/Inspection, niveau statutaire, les liens entre les deux corps persistent jusqu'à la réforme de 1902 (**b**).

### a – Les administrateurs de la Marine

Les liens statutaires entre les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs dépendent, avant tout, de la définition donnée à la notion d'administration. Cette dernière a plusieurs dimensions. Dans la Marine, elle correspond, à partir de l'an IV, à l'administration économique. Si la notion est envisagée de ce point de vue, le contrôle porte uniquement sur les dépenses, et les contrôleurs sont exclusivement recrutés parmi les commissaires de la Marine (**a.1**). Cependant, dans son sens commun, la notion d'administration est plus large. Dans le *Dictionnaire de l'administration française* de Maurice Block, elle est définie comme « l'ensemble

---

<sup>239</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 12, p. 146, article 23, édit du roi du juillet 1517, portant règlement sur la course maritime et la juridiction de l'Amiral de France.

<sup>240</sup> Voir *ordonnance du 25 mars 1765, concernant les officiers d'administration de la marine et les écrivains*, dans *ordonnance du Roi du 25 mars 1765, concernant la Marine*, op. cit. Dès la première moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les contrôleurs sont choisis parmi les commissaires disposant d'une certaine expérience du service. Voir, par exemple, ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série C (Personnel), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 5, dossier du contrôleur Angerant. Voir également carton 7, dossier du contrôleur Louis Archin. Il sert comme commis puis écrivain ordinaire, et est promu sous-commissaire de la Marine et des Classes quand ce grade est créé en 1765. Nommé contrôleur en 1771, il reçoit peu de temps après une commission de commissaire de la Marine, au motif qu'il est le seul contrôleur de l'arsenal de Brest à ne pas avoir une telle commission.



*des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement* »<sup>241</sup>. Transposée dans le cadre de la Marine, l'administration désigne l'ensemble des services chargé d'exécuter les ordres de l'autorité supérieure<sup>242</sup>. Le Contrôle porte, dans ce cas, sur l'ensemble des actes réalisés par les différents chefs de service, en exécution de ces ordres. Son recrutement est ouvert aux autres corps de la Marine, puisque la fonction d'inspection nécessite des connaissances sur l'ensemble des services des arsenaux (**a.2**). L'évolution de la notion de contrôle, c'est-à-dire le passage d'un contrôle de l'acte de dépenses à une inspection de la bonne marche du service, illustre cette distinction.

### **a.1 – Les décrets de 1791 et 1795**

Dans le système administratif mis en place en 1791, puis réformé en 1795, le contrôle est comptable et porte uniquement sur les officiers d'administration. Pour les auteurs de ces réformes, les commissaires et les contrôleurs exercent leurs attributions dans le cadre du service administratif de la Marine<sup>243</sup>. Leurs fonctions sont différentes, mais leurs domaines de compétences sont similaires. Les contrôleurs et les commissaires doivent donc disposer des mêmes compétences. Surtout, les contrôleurs devant veiller à la régularité des actes réalisés par les commissaires de la Marine, ils doivent disposer de l'expérience leur permettant de juger la régularité de ces actes. Par conséquent, les contrôleurs doivent être choisis parmi les commissaires disposant d'une certaine expérience. Le décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, rend ainsi commun le recrutement de ces deux catégories d'officiers. Aux termes de l'article 16, « *lorsqu'il y aura des places de sous-chef d'administration ou de sous-contrôleur vacantes, elles seront données à un concours auquel pourront se*

---

<sup>241</sup> BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, chez Berger-Levrault et Cie, seconde édition, 1877, page 15.

<sup>242</sup> Sur la distinction entre l'administration navale et l'administration économique, voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

<sup>243</sup> Dans les deux cas, la question n'est pas abordée à l'occasion des débats préalables. Voir les débats préalables à la réforme de 1791 dans MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., volume 28, p. 381-386 ; et volume 31, p. 101 et 137-144. En 1795, le débat porte sur la participation ou non des officiers de vaisseau à l'administration des arsenaux. Voir GOULY (Marie-Benoît-Louis), *Plan de la régénération et de l'organisation de la Marine militaire de la République*, op.cit.

*présenter tous les commis ayant au moins cinq ans de service dans les ports, et fait une campagne de mer* »<sup>244</sup>. Le déroulement de la carrière est également commun aux officiers d'administration et aux contrôleurs<sup>245</sup>. Les qualités de chef d'administration et de contrôleur ne sont que deux aspects de la carrière administrative dans la Marine. Par conséquent, ils bénéficient du même régime en matière statutaire et sont assimilés, en matière d'honneurs militaires, aux commissaires des guerres<sup>246</sup>. Ces liens statutaires entre commissaires et contrôleurs se remarquent également dans la formation du premier cadre des contrôleurs. Le décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine, précise, à l'article IV, que les contrôleurs et les chefs d'administration destinés à la comptabilité, à la direction des ports secondaires et au service des classes, sont choisis parmi les commissaires des ports et arsenaux, des classes et des colonies, quel que soit leur grade ; et parmi les contrôleurs et sous-contrôleurs de la Marine ou des colonies<sup>247</sup>. Le pouvoir exécutif dispose d'une totale liberté de choix entre les anciens commissaires et contrôleurs pour pourvoir aux besoins de la nouvelle administration. Ce régime n'est pas remis en cause sous la Convention. Si la fonction d'ordonnateur est supprimée et remplacée par celles d'inspecteur et d'agent maritime, cette réforme n'a pas de conséquence sur le contrôle<sup>248</sup>. En effet, l'inspecteur ne surveille pas le bon ordre dans le service des arsenaux. La fonction

---

<sup>244</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 311.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 312. L'article 18 précise que les places de chef d'administration et de contrôleur sont ouvertes aux sous-chefs d'administration et aux sous-contrôleurs. L'article 19 ouvre les places d'ordonnateur aux chefs d'administration et aux contrôleurs. Le décret du 21 septembre fixe néanmoins des conditions particulières pour les places de sous-chef et chef des constructions, reconnaissant de facto la nature spéciale des attributions de ces officiers, chargés de diriger les divers travaux à réaliser : construction de navire ou d'édifices, aménagement du port, artillerie, etc.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 324. Le décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine, pris en exécution du décret sur l'administration des arsenaux, dispose, à son article 28, que les officiers d'administration et les contrôleurs ont le même uniforme. L'identité de régime statutaire ne concerne cependant pas le traitement des chefs d'administration et des contrôleurs. Voir p. 325, l'état des employés de l'administration de la Marine, annexé au décret relatif à l'administration de la Marine. Voir également *infra*, paragraphe 2, A.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 319-320. Néanmoins, l'article III précise que choix des chefs d'administration destinés aux travaux est réalisé parmi les anciens ingénieurs des travaux hydrauliques. Voir également article VI. Cet article prévoit une disposition analogue pour la première formation des sous-contrôleurs et des sous-chefs d'administration destinés au service des ports et au service des classes. Ces officiers sont choisis parmi les commissaires ordinaires et surnuméraires des ports et arsenaux, les commissaires des classes, les sous-contrôleurs et les élèves-commissaires ayant huit ans de service.

<sup>248</sup> Voir *supra*, section 2, paragraphe 1.

essentielle de ces agents est d'assurer la coordination des différents services des arsenaux pour le compte du ministre de la Marine<sup>249</sup>.

Les réformes de brumaire an IV confirme le système de 1791. La question de la portée du contrôle est peu abordée dans les débats de l'an IV, bien que cette question soit sous-jacente. Le contrôle reste légalement perçu d'un point de vue comptable. Il porte sur l'ordonnancement des dépenses de toutes natures, de la compétence des commissaires. Les liens statutaires entre les commissaires et les contrôleurs sont confirmés. Le régime du recrutement et le déroulement de la carrière restent communs. Les sous-commissaires et les sous-contrôleurs sont recrutés indifféremment parmi les commis principaux. De même, les commissaires et les contrôleurs sont choisis indifféremment parmi les sous-commissaires et les sous-contrôleurs<sup>250</sup>. L'assimilation est cependant plus poussée dans le régime de brumaire an IV<sup>251</sup>. En effet, dans l'état des personnels civils, employés à l'administration des ports, les contrôleurs sont classés, avec les commissaires, dans la partie « administration, comptabilité, et inscription maritime »<sup>252</sup>. L'article 69 du décret du 2 brumaire an IV, sur l'administration des ports et arsenaux, rompt, cependant, avec le décret de 1791 en matière d'assimilation de grade<sup>253</sup>. Les dispositions dans ce domaine restent communes aux commissaires et aux contrôleurs. Néanmoins, l'assimilation n'est plus réalisée avec les commissaires des guerres, mais avec les officiers de vaisseau<sup>254</sup>. Les commissaires principaux et les contrôleurs des grands ports ont rang de chef de division, les commissaires et les contrôleurs des ports secondaires ont rang de capitaine de vaisseau, et les sous-commissaires et les sous-contrôleurs ont rang de lieutenant de vaisseau.

---

<sup>249</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 124-126, décret du 27 septembre 1793 ; et p. 313-317, décret du 14 pluviôse an II.

<sup>250</sup> *Id.*, volume 6, p. 45-49, titre IV « admission et avancement » du décret du 2 brumaire an VI, sur l'administration des ports et arsenaux de la Marine, article 63, relatif à l'accès au grade de sous-commissaire et de sous-contrôleur ; article 64, sur l'accès au grade de commissaire ; article 65, sur l'accès au grade de contrôleur. L'article 66 précise que le commissaire principal est choisi parmi les commissaires et les contrôleurs.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 62-69, article 17, décret du 3 brumaire an IV, relatif aux fonctions, à l'uniforme et au traitement des employés de l'administration civile de la Marine. Les commissaires et les contrôleurs disposent du même uniforme.

<sup>252</sup> *Ibid.*, pages 67 à 69.

<sup>253</sup> *Ibid.*, page 48.

<sup>254</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, A, 1.

## a.2 – Les réformes de 1800 et 1828

En 1800, le Contrôle devient l'Inspection. Cette dernière porte sur l'ordonnancement des dépenses et sur l'utilisation des ressources<sup>255</sup>. Spécialisés dans le domaine économique, les commissaires seuls ne peuvent suffire aux besoins du nouveau service. Les inspecteurs doivent disposer d'une certaine expérience non seulement en matière économique, mais également en matière de travaux de construction, d'armements de navire, etc. Surtout, l'inspection étant désormais directement attachée au ministre de la Marine, les inspecteurs doivent être détachés de l'administration de l'arsenal, tant du point de vue institutionnel que du point de vue statutaire. Ainsi, l'inspecteur est indépendant du préfet maritime, qui ne peut entraver son action. Il correspond directement avec le ministre. Son statut est régi par des dispositions propres, séparées de celles relatives aux commissaires<sup>256</sup>. Le choix des inspecteurs est ouvert aux officiers de vaisseau et aux ingénieurs-constructeurs<sup>257</sup>. En matière d'honneurs militaires, l'assimilation de grade avec les commissaires est abandonnée<sup>258</sup>. Un corps autonome de l'administration est donc constitué. Bien que rétablissant le titre de contrôleur, les réformes réalisées durant le règne de Louis XVIII ne remettent pas en cause le régime défini en l'an VIII<sup>259</sup>. Le contrôleur reste distinct de

---

<sup>255</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 225-235, rapport de la Section Marine du Conseil d'État.

<sup>256</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 266-268, section V « administration » ; et p. 268-269, section VIII « des inspecteurs de Marine », décret du 7 thermidor an VIII, sur l'organisation et le service général de la Marine.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 269, article 50. Cet article précise que les inspecteurs « seront pris parmi ceux qui ont été ou qui sont encore contrôleurs, administrateurs, officiers de vaisseau, ou ingénieurs-constructeurs ».

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 270, articles 58 et 59. L'assimilation de grade est maintenue entre le chef d'administration et l'inspecteur. Voir également SERVICE HISTRIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Empire), décret du 6 frimaire an XIII, relatif aux honneurs militaires dans les ports et arsenaux de la Marine. Ce texte renvoie au décret du 8 thermidor an VIII, en matière d'assimilation. Voir également le tableau des appointements et suppléments de solde alloués, à compter du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIII, aux officiers de santé, du génie maritime, d'administration, et autres entretenus de la Marine. L'inspection est ici séparée de l'administration.

<sup>259</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 45-64 règlement du 16 décembre 1815, portant fixation du nombre, des grades, classes, appointements et frais de bureau des officiers militaires et civils de la Marine, employés dans les ports du royaume. Ce texte concerne avant tout les différents appointements pouvant être reçus par les officiers civils et militaires. Il reste silencieux sur les dispositions statutaires et renvoie aux réformes de l'an VIII en la matière. Voir également *Annales maritimes et coloniales 1809-1814 – Partie officielle*, op. cit., tome 2, p. 83-86, ordonnance du premier juillet 1814, sur les titres de

l'administrateur. L'ordonnance du 17 décembre 1828 revient sur cette évolution. En effet, le service des commissaires et des inspecteurs apparaît proche sous l'empire de ce texte. Les prérogatives croissantes des directions, en matière de gestion des ressources, changent le rôle du commissaire. Il assume, avant tout, le contrôle de la comptabilité des directeurs, mission également remplie par l'Inspection<sup>260</sup>. Ainsi, paradoxalement, malgré une inspection inspirée de celle prévue par le règlement du 7 floréal an VIII, l'ordonnance du 8 février 1829, portant fixation du nombre, des grades et des fonctions des officiers d'administration, rétablit les liens statutaires entre les commissaires et les inspecteurs<sup>261</sup>. L'article 34 de ce texte ouvre la possibilité de passer d'un corps à l'autre, et rétablit l'assimilation de grade. Le recrutement redevient commun, les sous-commissaires et les sous-inspecteurs étant recrutés parmi les élèves d'administration créés par l'ordonnance de 1824, ou parmi les commis d'administration<sup>262</sup>. Les titres de commissaire de la Marine et d'inspecteur désignent deux emplois au sein d'un corps plus vaste : les officiers d'administration. Ce corps est régi par des dispositions statutaires communes : l'ordonnance du 8 février 1829. Cette proximité fonctionnelle et statutaire entre commissaires et inspecteurs entraîne, en 1835, leur réunion en un seul corps : le Commissariat de la Marine<sup>263</sup>.

## **b –Vers un Contrôle indépendant**

Les réformes de 1844 reviennent sur cette réforme et rétablissent un corps du Contrôle, distinct d'un point de vue fonctionnel du Commissariat. Ce corps est organisé par une ordonnance du 21 décembre 1844<sup>264</sup>. Le rapport préalable est un véritable « état des lieux » de l'évolution de l'administration navale. L'expérience

---

divers officiers de l'administration des ports et arsenaux. Le titre et les fonctions d'inspecteurs sont maintenus.

<sup>260</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>261</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 258

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 255, article 19. Ce texte précise que l'article 6, qui impose au moins quatre ans de service dans un grade pour être promu au grade supérieur et deux ans de service dans une classe pour être promu dans la classe supérieure, est commun aux commissaires et aux contrôleurs.

<sup>263</sup> Sur les limites du système mis en place en 1835, voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>264</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9623 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - 1841 - 1848).

de l'ordonnance de 1835 est un échec, et le contrôle assuré par les commissaires se révèle insuffisant pour surveiller les chefs de service dans l'exercice de leurs prérogatives comptables. Le Contrôle doit être séparé du Commissariat. Comme sous l'empire du texte de l'an VIII, la divergence fonctionnelle entre ces deux corps implique l'ouverture du recrutement du Contrôle aux autres corps participant à l'administration de l'arsenal<sup>265</sup>. Cette diversification du recrutement du Contrôle soulève une question statutaire importante, relative aux règles d'assimilation. Elle a pour origine les dispositions relatives au Commissariat en la matière. En effet, la hiérarchie des commissaires n'est pas entièrement analogue à celle des officiers de vaisseau. Certains grades de ce dernier corps, celui de capitaine de corvette par exemple, n'ont pas d'équivalent au sein du Commissariat. La reconstitution d'un Contrôle autonome du Commissariat et l'ouverture de son recrutement aux autres corps créent des difficultés. Si les contrôleurs sont assimilés aux commissaires, ceux issus des autres corps de la Marine peuvent potentiellement subir une rétrogradation ce qui est contraire aux principes posés par la loi de 1834 sur l'état d'officier<sup>266</sup>. Pour éviter cela, l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1844, portant organisation du corps du Contrôle, assimile directement les contrôleurs aux officiers de vaisseau. Les liens qu'ils entretenaient avec le Commissariat ne sont plus exclusifs, conséquence de l'évolution de l'arsenal. Cette organisation est confirmée en 1847<sup>267</sup>.

Elle est remise en cause sous le Second Empire. Outre la nouvelle répartition de compétences entre les deux corps, les décrets du 12 janvier 1853, sur l'Inspection des services administratifs de la Marine, et du 14 mai 1853, sur l'organisation du Commissariat, précisent que le Commissariat et l'Inspection forment chacun un corps d'administration militaire<sup>268</sup>. Les règles d'assimilation sont à nouveau

---

<sup>265</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9623 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - 1841 - 1848), article 7, ordonnance du 21 décembre 1844. L'article 6, sur la première formation du nouveau corps, suit la même logique.

<sup>266</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 34, p. 91-93, article 1, loi du 19 mai 1834 sur l'état d'officier. Les circonstances pouvant entraîner la perte du grade sont limitativement énumérées par ce texte. Voir également *infra*, paragraphe 2, B.

<sup>267</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1847 – partie officielle*, op. cit., p. 1643-1646, ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du corps du Contrôle de la Marine.

<sup>268</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, op. cit., volume 1, p. 20, article 9 alinéa 1, décret du 12 janvier 1853 ; et p. 390, article 2 alinéa 1, décret du 14 mai 1853.

modifiées. Alors que les réformes réalisées à la fin de la Monarchie de Juillet consacrent le principe d'une assimilation directe des contrôleurs aux officiers de vaisseau, le décret du 12 janvier 1853 revient aux solutions anciennes et renvoie, en matière d'assimilation, aux dispositions applicables au Commissariat en la matière. Surtout, ces deux textes rétablissent la possibilité de passer de l'un à l'autre corps, sans incidence sur le grade, faculté qui avait été supprimée en 1844<sup>269</sup>. Enfin, l'accès au premier grade de l'inspection est réservé aux sous-commissaires. Paradoxalement, outre le classique argument de la connexité des champs de compétences du Commissariat et du Contrôle, cette évolution s'explique par la militarisation de l'administration de l'arsenal. La réduction progressive du champ de compétences de la partie administrative de l'arsenal entraîne une diminution des besoins en officiers d'administration. Par conséquent, le déroulement de la carrière administrative devient plus lent. La possibilité de passer d'un corps à l'autre doit permettre de maintenir aux commissaires les possibilités de promotion<sup>270</sup>.

Néanmoins, les progrès de l'autonomie des directions et les divergences croissantes entre le service des commissaires et celui des inspecteurs qui en résulte entraînent, comme en l'an VIII, l'ouverture du recrutement. Le décret du 16 août 1872, relatif au recrutement des inspecteurs-adjoints des services administratifs de la Marine ouvre le recrutement aux autres officiers des autres corps de la Marine disposant d'un grade assimilé à celui de sous-commissaire<sup>271</sup>. Cependant, les autres liens statutaires avec le Commissariat ne sont pas remis en cause. Cette première réforme est complétée par un décret du 29 juin 1878, portant sur le même objet, qui institue un concours spécifique aux inspecteurs<sup>272</sup>. Les bases d'un corps autonome du Commissariat, du point de vue statutaire, sont établies, bien que l'assimilation de grade et la possibilité de changer de corps durant la carrière demeurent. Les réformes de la fin du siècle, en faisant du Commissariat une direction aux attributions spécialement définies, rompent définitivement tout lien

---

<sup>269</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 21, article 12 alinéa 2, décret du 12 janvier 1853 ; et p. 389, article 1 alinéa, décret du 14 mai 1853.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 383-388, rapport préalable au décret du 14 mai 1853 relatif au Commissariat. Le ministre de la Marine insiste sur la lenteur du déroulement de la carrière dans la hiérarchie du Commissariat.

<sup>271</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1872*, *op. cit.*, volume 2, p. 169.

<sup>272</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1878*, *op. cit.*, volume 1, p. 1195.

entre le Commissariat et le Contrôle. La loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la Marine, institue un corps totalement indépendant du Commissariat et des autres corps de la Marine<sup>273</sup>. L'article premier alinéa 1 précise que « *le contrôle de l'administration de la Marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle* »<sup>274</sup>. Les contrôleurs « *agissent comme les délégués directs du ministre* »<sup>275</sup> dans le but d'assurer « *la sauvegarde des intérêts du trésor et les droits des personnes* », ainsi que la bonne exécution des dispositions régissant le service administratif de la Marine<sup>276</sup>. À cette fin, les contrôleurs sont totalement indépendants de l'autorité locale. Fonctionnelle d'abord, cette indépendance est aussi statutaire. Les contrôleurs relèvent, du point de vue disciplinaire, « *du Ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre* »<sup>277</sup>. En effet, bien que bénéficiant de l'état d'officier, leur hiérarchie est totalement séparée de celle des autres corps de la Marine. L'assimilation de grade est prévue uniquement avec leur équivalent terrestre, les contrôleurs de l'Armée de terre. Le Contrôle est désormais séparé, à tout point de vue, de l'administration des arsenaux, dont le Commissariat n'est désormais qu'une direction. Il est au-dessus de cette administration, comme l'illustre son mode de recrutement, ouvert aux officiers des autres corps de la Marine remplissant certaines conditions de grade et de service<sup>278</sup>. L'autonomie des directions en matière d'administration change la physionomie de l'arsenal. Il est désormais formé de directions, aux rôles précisément définis, chacune sous la responsabilité d'un corps d'officiers particulier et sous la surveillance du Contrôle. Les liens avec le Commissariat sont rompus, ce dernier étant devenu le corps d'officiers responsable de l'Intendance maritime.

---

<sup>273</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1902, op. cit.*, volume 1, p. 407-412

<sup>274</sup> *Ibid.*, page 407.

<sup>275</sup> *Ibid.*, page 408, article 4 alinéa 1.

<sup>276</sup> *Ibid.*, page 407, article 1 alinéa 2.

<sup>277</sup> *Ibid.*, page 408, article 5.

<sup>278</sup> *Ibid.*, page 410, article 8.



## **Paragraphe 2 – la militarisation du Commissariat**

Le statut des commissaires illustre la division de l'administration maritime en une partie militaire et une partie civile, puis administrative (**A**). À partir de la Monarchie de Juillet, le caractère militaire de plus en plus marqué de l'arsenal fait du Commissariat un corps d'administration militaire (**B**).

### **A – Un statut illustrant la division de l'arsenal**

L'héritage de l'Ancien Régime est, une nouvelle fois ; important. En raison de leurs attributions, les administrateurs – les commissaires et les contrôleurs – continuent, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, de bénéficier d'un statut particulier (**1**). Le régime du recrutement et de la carrière est organisé en conséquence (**2**).

#### **1 – Un statut particulier**

Les auteurs des réformes de 1791 et 1795 perpétuent, une nouvelle fois, les pratiques anciennes. Les officiers d'administration de la Marine conservent leur ancien statut, c'est-à-dire celui de civil soumis à certaines règles statutaires propres aux officiers militaires. La justification avancée découle de l'organisation de l'arsenal. Pour les réformateurs de 1791 et 1795, l'administration de l'arsenal ne présente aucun aspect militaire. C'est une usine, son aspect économique est prépondérant. Son personnel doit être distinct du personnel militaire servant sur les vaisseaux en opération. La distinction entre la partie civile et la partie militaire est alors perçue comme étant absolue. Chaque partie dispose de son personnel propre, sans lien statutaire (**a**). La réforme de l'an VIII atténue la portée de cette distinction statutaire, et les commissaires se voient reconnaître le statut d'officier entretenu (**b**).

#### **a – Un statut civil**

La justification de cette distinction statutaire se trouve dans la défiance dont sont l'objet les officiers de vaisseau. Ils sont considérés comme peu économes

dans l'utilisation des ressources nécessaires au service naval. Or, l'administration des arsenaux suppose une rigueur qu'ils n'ont pas<sup>279</sup>. Elle doit être confiée à des personnels non militaires, formés aux habitudes de l'administration<sup>280</sup>. Néanmoins, malgré le principe d'un arsenal usine, la finalité militaire de l'institution – l'armement des navires de guerre – demeure. Les commissaires de la Marine, bien que civils, bénéficient ainsi de certaines marques d'autorité militaire, pour la bonne marche du service (**a.1**). Cependant, l'organisation de la justice maritime militaire révèle que cette reconnaissance est limitée (**a.2**).

### **a.1 – Une distinction organique**

Dans la Marine, est militaire celui qui appartient à la Marine et qui fait partie des troupes navigant<sup>281</sup>. Le personnel servant dans les arsenaux est civil, solution retenue par le décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine<sup>282</sup>. Cette distinction est absolue. En effet, alors que dans l'Armée de terre, les administrateurs – les commissaires des guerres - sont assimilés, en matière statutaire, aux autres officiers de ce département, dans la Marine, les officiers d'administration ne sont pas assimilés aux officiers de vaisseau, mais aux commissaires des guerres.<sup>283</sup>. L'assimilation est donc fonctionnelle, et les

---

<sup>279</sup> Les réformes réalisées à la fin de l'Ancien Régime, en matière d'administration des forces navales en opération, sont un demi-aveu du caractère spécial des opérations administratives. En effet, à l'occasion de la grande réforme de 1776, le service administratif des unités navales est confié directement aux officiers de vaisseau. Une ordonnance du premier novembre 1784 rétablit les intendants et commissaires à la suite des armées navales. Le préambule de ce texte précise que le Roi « *ayant reconnu que la comptabilité à bord de ses vaisseaux ne peut être suivie avec toute l'attention qu'elle exige par les officiers de sa Marine, dont les fonctions militaires et la conduite des vaisseaux doivent plus particulièrement occuper les soins* ». Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., volume 27, p. 529.

<sup>280</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

<sup>281</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 308-309, articles VI et VII, décret du 21 septembre 1791 sur la régie des ports et objets y relatifs. Les subordonnés de l'officier d'administration chargé du détail des mouvements sont choisis parmi les officiers de vaisseau. Ces derniers perdent cette qualité dès le moment où ils entrent dans le service des mouvements.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 319-325. Sont considérés comme agents civils le personnel affecté aux constructions navales, les anciens ingénieurs-constructeurs, le personnel des mouvements, chargé de la sûreté de la navigation dans le port, et les personnels affectés aux opérations relatives à la gestion des ressources, les anciens commissaires des ports

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 324. L'article XXVIII du décret du 21 septembre 1791 précise que les officiers d'administration disposent des mêmes uniformes, prérogatives et honneurs. Dès 1792, les administrateurs de la Marine reçoivent un uniforme distinct de celui des commissaires des

administrateurs de la Marine sont assimilés aux administrateurs de l'Armée. Ces dispositions soulèvent un certain nombre de questions. Par exemple, en matière de préséance, comment est déterminé le rang des administrateurs vis-à-vis des officiers de vaisseau ? De même, en matière de droits et pensions, l'article XXXIX du décret du 20 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, précise que les officiers d'administration bénéficient de pensions de retraite et d'invalidité calculées selon les mêmes règles que les officiers militaires de la Marine<sup>284</sup>. Cette disposition implique que l'assimilation soit réalisée avec les officiers militaires de la Marine. La radicalisation du régime, à partir de 1793, a des conséquences importantes. La Convention attaque les administrateurs de la Marine et entreprend de leur retirer toute marque d'autorité<sup>285</sup>. Le 27 septembre 1793, elle adopte un décret supprimant le corps et la dénomination de l'administration civile de la Marine, ainsi que les différents grades qui y étaient précédemment établis<sup>286</sup>. Les officiers d'administration sont remplacés par des employés civils de la Marine. Le motif de cette réforme, présenté dans le rapport préalable rédigé par Jean-Bon Saint-André, est « *qu'il existe encore dans la République une corporation qui a survécu à l'abolition de toutes les autres, que cette corporation est celle de l'administration de la Marine* »<sup>287</sup>. Ce changement de dénomination semble rendre encore plus étanche la séparation entre l'administrateur et le militaire. Néanmoins, le décret du 27 septembre 1793 renvoie aux textes antérieurs pour tout ce qu'il ne règle pas. Ce texte n'abordant pas la question de l'assimilation, le régime de 1791 reste applicable. Cette réforme a, avant tout, un caractère politique. Il s'agit de mettre au pas l'ancien corps d'administration navale, qui était passé dans la nouvelle administration en 1791 et, surtout, qui est soupçonné de trahison, suite aux événements survenus à Toulon à

---

guerres. Voir également volume 3, p. 101-102, décret du 2 septembre 1792 sur l'uniforme des officiers d'administration.

<sup>284</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 316.

<sup>285</sup> En effet, le système administratif de 1791 est l'œuvre de Malouet. Ce dernier, député à l'Assemblée Nationale Constituante, appartient au monarchiens et fuit en Angleterre à la chute de la Monarchie. Voir note 4. Sa réforme est ouvertement critiquée par Jean-Bon Saint-André. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 313-314, rapport préalable au décret du 14 pluviôse an II.

<sup>286</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 124.

<sup>287</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., volume 75, p 253.

l'automne 1793<sup>288</sup>. Cet objectif explique l'article III du décret du 14 pluviôse an II<sup>289</sup>. Ce texte précise qu'il ne peut y avoir, dans les différentes branches de l'administration d'un port, plus de deux membres d'une même famille, jusqu'aux cousins germains inclus. Il s'agit ici de briser les dynasties d'administrateurs de la Marine, qui se sont constituées durant l'Ancien Régime<sup>290</sup>. Le but est de purger l'administration de la Marine de ses éléments suspects.

Les réformes de 1795 mettent fin à cette radicalisation. La nouvelle organisation de l'arsenal suppose une réorganisation des personnels administratifs. La partie civile est désormais divisée en quatre branches, disposant chacune d'un personnel propre. La notion d'officier d'administration désigne désormais un personnel particulier, chargé d'une branche de l'administration navale, et non plus les officiers placés à la tête des subdivisions de l'arsenal. Les anciens officiers d'administration/chefs civils sont supprimés par le décret du 3 brumaire an IV, relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et au traitement des employés de l'administration des ports. Quatre catégories de personnels civils sont instituées à la place, chacune destinée à une branche de l'arsenal. Les officiers d'administration retrouvent alors le titre de commissaires de la Marine, et sont affectés à la branche « administration et comptabilité »<sup>291</sup>. Les règles d'assimilation les concernant cessent d'être fonctionnelles. Les commissaires de la Marine ne sont plus assimilés aux commissaires des guerres, mais aux officiers de

---

<sup>288</sup> Les administrateurs de la Marine apparaissent impliqués dans la sédition de Toulon. Voir ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série C (personnels), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 18, dossier du contrôleur Jean-Baptiste Bartouilh de Couloumé. Ce commissaire et contrôleur de la Marine, en poste à Toulon au moment de la Révolution, passe aux Anglais quand la ville leur est livrée, à l'automne 1793. Ces derniers le nomment commissaire général, grade qu'il réclame depuis 1788 et qui lui est confirmé, à titre posthume, lors du rétablissement des Bourbons en 1814.

<sup>289</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 315, article III.

<sup>290</sup> Comme les d'Abbadie, les Bailly, les Bégaud, les Bégon, les Bertin. Voir ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série C (personnels), sous-série C7 (dossiers individuels). Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (commandement de la Marine), sous-série 1A1 (lettres reçues du ministre), lettre du 17 juillet 1792, du ministre de la Marine, informant l'ordonnateur du port de Toulon de la nomination du sieur Jaubert, neveu de Barthouilh de Couloumé, comme sous-contrôleur. La pratique ancienne se perpétue jusqu'à la chute de la Monarchie constitutionnel, durant l'été 1792.

<sup>291</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 62-69. Pour la première formation de la nouvelle administration, les commissaires sont recrutés parmi les anciens commissaires des ports et les officiers d'administration/chefs civils sont affectés aux détails économiques.

vaisseau<sup>292</sup>. En effet, l'assimilation des administrateurs de la Marine aux commissaires des guerres présente, outre les questions en matière de préséance et de droit à pension qu'elle soulève, un troisième inconvénient, relatif à la discipline. Le grade de commissaire des guerres n'a pas d'équivalent dans le corps militaire de la Marine. Assimiler les administrateurs de la Marine aux commissaires des guerres ne permet pas de les doter d'une autorité suffisante pour assumer leurs fonctions dans l'arsenal. Par conséquent, pour que les commissaires de la Marine disposent de cette autorité, ils sont assimilés directement aux officiers de vaisseau. La hiérarchie des commissaires est alors composée des grades de sous-commissaire, commissaire et commissaire principal, chacun subdivisé en trois classes<sup>293</sup>. Le premier est assimilé au lieutenant de vaisseau, le second au capitaine de vaisseau, et le dernier au chef de division. Le texte reste flou sur la portée de l'assimilation et précise seulement que ces règles s'appliquent en cas de « *concours d'autorité* »<sup>294</sup>. En perpétuant l'idée d'une administration civile de l'arsenal, les auteurs des réformes de 1791 et 1795 assurent également la pérennité du statut de commissaire. Comme sous l'Ancien Régime, les commissaires et les contrôleurs de la Marine sont des civils. Cependant, la finalité de leurs attributions – l'armement des navires – est militaire. À cette fin, et pour assurer le bon ordre dans le service des arsenaux, ils se voient reconnaître certains droits et marques d'autorité. Pour cette même raison, les commissaires et les contrôleurs échappent à la conscription militaire, introduite par la loi Jourdan, tandis que, dans le cadre du service de l'arsenal, leur autorité est similaire à celle des officiers commandants auxquels ils sont assimilés<sup>295</sup>.

## **a.2 – Une assimilation limitée : l'exemple de la justice maritime**

L'assimilation reste, néanmoins, limitée. L'organisation de la justice maritime militaire l'illustre. La justice maritime est réformée par les décrets du 22

---

<sup>292</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 48, article 79, décret du 3 brumaire an IV relatif aux employés de l'administration des ports.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 45-46, articles 62, 63, 64 et 66, décret du 3 brumaire an IV relatif à l'administration des ports et arsenaux de la Marine.

<sup>294</sup> *Ibid.* p. 48, article 69.

<sup>295</sup> *Id.*, volume 8, p. 603, paragraphe 6, article 16, loi sur le mode de formation de l'Armée de terre.

août 1790, concernant le code pénal des armées navales, et du 12 octobre 1791, relatif à l'organisation d'une cour martiale maritime<sup>296</sup>. Ces textes établissent un système proche de celui prévu sous l'Ancien Régime, et distinguent la justice applicable en mer, dans le cadre d'une unité en opération et de la compétence du commandement militaire, et la justice applicable à terre, dans le cadre de l'arsenal<sup>297</sup>.

Dans le cadre du service en mer, le décret du 22 août 1790 précise que l'exercice de la justice est de la compétence des officiers militaires, réunis au sein d'un conseil de justice. Le commis aux revues du navire où est réuni le conseil de justice exerce la fonction de greffier. Si un commissaire d'escadre est présent, il fait partie du conseil de guerre, avec voix délibérative. Comme en 1689, cette organisation illustre la primauté des militaires en mer, et l'exercice de la justice navale apparaît comme une déclinaison de leur pouvoir de police sur les forces en opération<sup>298</sup>. Cependant, la composition du jury prévu par le texte et chargé de se prononcer sur l'éventuelle culpabilité, confirme la distinction entre les officiers civils et les officiers militaires. L'article V, aliéna 4, précise que, si le prévenu est un ouvrier ou un employé des arsenaux embarqué, le jury est composé d'un officier d'administration ou d'un officier militaire, de trois chefs d'atelier, et de trois agents

---

<sup>296</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 122-140, décret du 22 août 1790 ; et volume 2, p. 284-302, décret du 12 octobre 1791

<sup>297</sup> Sous l'empire des textes de Colbert, compilés dans l'ordonnance du 15 avril 1689, les intendants de marine exercent la justice à terre, dans le cadre de l'arsenal, tandis que la justice en mer, au sein d'une unité en opération, relève du commandant militaire. L'évolution des compétences, en la matière, illustre l'emprise croissante des officiers militaires de la Marine sur les arsenaux, à la fin de l'Ancien Régime. La réforme de 1765, partage l'exercice de la justice dans les arsenaux. La composition du conseil de guerre varie en fonction de la qualité du prévenu. Si ce dernier est officier, soldat ou matelot armé, le conseil de guerre est présidé par l'autorité militaire. Si le prévenu est matelot, le conseil est présidé par l'intendant ou le commissaire général. La réforme de 1776 va plus loin. Elle met en place, au sein de l'arsenal, une justice ordinaire, de la compétence du commandant de port, et une justice spéciale, de la compétence de l'intendant. Ce dernier est compétent pour toutes infractions commises dans les bureaux des commissaires, et pour tous les vols commis dans l'arsenal. Cette justice vise à protéger la bonne gestion des ressources de la Marine. Voir BERBOUCHE (Alain), *Marine et justice, la justice criminelle de la Marine française sous l'Ancien Régime*, Mayenne : Presses universitaires de Rennes, 2010.

<sup>298</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 123, article V sur la composition du jury ; et p. 124, article VI sur la composition du conseil de justice et le rôle des officiers d'administration.

de l'État du grade du prévenu<sup>299</sup>. Si le prévenu est un officier d'administration, le jury est donc composé majoritairement d'administrateurs.

Dans le cadre du service dans l'arsenal, le décret du 12 octobre 1791 précise que la justice est du ressort de la cour martiale maritime, composée d'un grand juge - l'ordonnateur du port - et de deux assesseurs : un officier de vaisseau et un chef d'administration<sup>300</sup>. La compétence de cette juridiction est *ratione personae* – les délits relatifs aux services des arsenaux, commis par les officiers d'administration et autres employés de la Marine – et *ratione loci* – les délits commis dans les arsenaux et les délits militaires commis par les officiers de vaisseau et membres d'équipage présents dans les arsenaux<sup>301</sup>. Dans le premier cas, seuls les faits les plus graves sont du ressort de la cour martiale maritime<sup>302</sup>. Les délits de simple police et de police correctionnelle restent du ressort des juridictions ordinaires. Par conséquent, pour les faits les moins graves, les officiers d'administration relèvent de la justice ordinaire, à la différence des officiers militaires. Au-delà, de même que la justice rendue en mer est une déclinaison du pouvoir de police des officiers militaires, la justice rendue dans l'arsenal est une déclinaison du pouvoir de police de l'ordonnateur. La présence d'un officier de vaisseau dans la composition de la cour martial maritime est liée à la finalité militaire de l'arsenal. Comme dans le cadre de la justice rendue en mer, la composition du jury varie en fonction de la qualité du prévenu. Le décret du 12 octobre 1791 précise que le jury est composé de sept membres : trois de grade équivalent à celui de l'accusé et quatre de grade supérieur<sup>303</sup>. Cette organisation est confirmée par la suite. Le système révolutionnaire, bien que conservant le principe d'une juridiction en mer et d'une juridiction dans l'arsenal, apparaît plus strict que le système d'Ancien Régime. Malgré l'unité de juridiction à terre ou en mer (conseil de guerre pour la justice en mer, cour martial maritime pour la justice à terre), la distinction entre la

---

<sup>299</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 123, article V

<sup>300</sup> *Id.*, volume 2, p. 284, article 1, décret du 12 octobre 1791.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 284-285, articles 2 et 3, décret du 12 octobre 1791.

<sup>302</sup> *Ibid.*, article 2. Ce texte précise que la cour martiale maritime est compétente pour les délits relatifs au service dans les arsenaux « *autres que les délits de police simple et de police correctionnelle.* ».

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 285-286, article 8.

partie civile et la partie militaire implique que le prononcé sur l'éventuelle culpabilité est, avant tout, le fait des pairs du prévenu, réunis en jury.

## **b – Des officiers entretenus**

Les réformes réalisées durant le Consulat et le Premier Empire ont des conséquences majeures sur le statut des commissaires. Elles forment la première étape du processus de militarisation de leur statut. L'aspect militaire de l'arsenal s'accroît. La partie civile devient alors la partie administrative. Si elle ne remet pas en cause la division de l'arsenal, la réforme de l'an VIII l'assouplit. Le personnel des arsenaux reste divisé en deux catégories : les militaires et les entretenus. La première regroupe les officiers de vaisseau, des troupes de Marine et du génie maritime<sup>304</sup>. De son côté, le terme « entretenus » désigne l'ensemble des personnels employés pour permettre l'armement des navires, dont les commissaires. Leur vocation militaire est désormais plus marquée.

Les dispositions statutaires relatives aux Commissaires adoptées en 1795 sont confirmées, et leur portée précisée. Aux termes des arrêtés des 7 thermidor et 7 fructidor an VIII, la hiérarchie des commissaires comprend les grades de sous-commissaire en trois classes, de commissaire, également en trois classes, de commissaire principal en deux classes et d'administrateur en chef<sup>305</sup>. Le décret du 29 fructidor an XII précise que les grades de commissaire et de chef d'administration sont répartis en deux classes<sup>306</sup>. Les sous-commissaires restent assimilés aux lieutenants de vaisseau, les commissaires aux capitaines de vaisseau

---

<sup>304</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - République - Empire), décret du 6 frimaire an XIII sur les honneurs à rendre dans les ports et arsenaux.

<sup>305</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 266-269, section V, l'arrêté du 7 thermidor an VIII portant règlement sur l'organisation et le service général de la Marine. Le cadre de l'administration des ports militaires est formé de 479 agents, dont 92 commissaires de la Marine (4 chefs d'administration, 8 commissaires principaux, 35 commissaires et 45 sous-commissaires).

<sup>306</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 14, p. 331-344, Ce texte concerne : l'administration, les chiourmes, le service de santé et l'inspection. Il concerne les entretenus. Voir également DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 298, article 6 concernant l'uniforme des commissaires, arrêté du 7 fructidor an VIII, relatif à l'uniforme des préfets maritimes, vice-amiraux et autres officiers de la Marine.



et les chefs d'administration aux chefs de division<sup>307</sup>. L'assimilation est plus poussée cependant. En matière d'honneur, le décret du 6 frimaire an XIII, sur les honneurs militaires dans les ports et arsenaux de la Marine, s'applique aux officiers d'administration<sup>308</sup>. Si ce texte renvoie au décret du 7 thermidor an VIII en matière de préséance, il apporte quelques précisions. Son article 58 dispose que les sentinelles doivent rendre honneur aux commissaires. L'alinéa 4 précise que les chefs d'administration et les commissaires principaux ont droit, le jour, à une sentinelle devant leur bureau. Enfin, ce décret dispose que les honneurs militaires leur sont dus, à titre funèbre, tant dans l'arsenal que dans le cadre du service en mer, selon les règles applicables aux officiers de vaisseau auxquels ils sont assimilés<sup>309</sup>. L'assimilation joue également en matière de droits, notamment en matière de solde de retraite. L'arrêté du 11 fructidor an XI, sur la solde de retraite, dispose que le mode de calcul du temps de service nécessaire pour y prétendre et les circonstances y donnant droit sont communs aux officiers entretenus et aux officiers militaires. Il précise que le montant de la solde de retraite des officiers d'administration est celui auquel peuvent prétendre les officiers militaires avec lesquels ils prennent rang<sup>310</sup>. Seul le temps de service exigé pour pouvoir prétendre à une solde de retraite diffère : 25 ans pour les officiers militaires, 30 ans pour les commissaires. Ce dispositif est confirmé par le décret du 18 avril 1831, sur les pensions de l'armée de mer<sup>311</sup>. Cette assimilation en matière de droits et honneurs a pour corollaire l'assimilation en matière de devoirs, notamment dans le cadre du mariage. Le décret du 3 août 1808 étend à la Marine les dispositions du décret du 16 juin de la même année, relatif au mariage des militaires en activité de service<sup>312</sup>.

---

<sup>307</sup> DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 270, articles 58 et 59, arrêté du 7 thermidor an VIII. L'article 58 précise : « Partout où il y aura concours d'autorité ».

<sup>308</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - République - Empire).

<sup>309</sup> *Ibid.*, article 76.

<sup>310</sup> *Ibid.*, article 15 relatif au calcul du temps de service, et article XVI sur le montant de la pension. Voir également BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809 – 1814 – Partie officielle*, op. cit., volume 1, p. 75, lettre du 31 août 1809 du ministre de la Marine sur le traitement des officiers militaires ou d'administration en instance de jugement. Le ministre étend à la Marine une décision du ministre de la guerre du 25 mai 1806, précisant que les officiers militaires et d'administration en instance de jugement recevront un tiers de leur solde.

<sup>311</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 – Partie officielle*, op. cit., p. 318-329, article 1 alinéa 1 et 2.

<sup>312</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 330.

Renouant avec la pratique de l'Ancien Régime, l'article premier de ce texte soumet le mariage des officiers, tant militaires qu'entretenus, à l'autorisation du ministre de la Marine<sup>313</sup>. L'évolution est similaire en matière de justice. La différence de composition des juridictions, en raison de la qualité de l'accusé, est abandonnée. Les juridictions maritimes – le conseil de justice à bord des navires, le conseil de guerre maritime spécial établi pour la désertion, le tribunal maritime permanent établi dans les ports et arsenaux ou le conseil de révision – sont présidées par des officiers de vaisseau. Les administrateurs sont astreints à y siéger comme assesseurs aux côtés des militaires, en raison de leur qualité d'officier. Cette unification a pour corollaire que les officiers d'administration sont jugés par ces mêmes juridictions en cas de délit relatif à la sûreté de l'arsenal ou à la bonne marche du service<sup>314</sup>.

L'assimilation est forte et est confirmée au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Les commissaires sont soumis au port de l'uniforme et à l'autorisation ministérielle pour pouvoir se marier. Ils bénéficient du rang, du droit à pension et des honneurs des officiers de vaisseau auxquels ils sont assimilés, car leur fonction a une finalité militaire. Néanmoins, la division de l'arsenal, et la distinction statutaire qui en découle, restent le principe fondamental. Bien que proche de la hiérarchie militaire, la hiérarchie des commissaires ne lui correspond que partiellement. Elle comporte un grade qui n'a pas d'équivalent parmi les militaires, le grade de commissaire principal. L'article 59 du décret du 7 thermidor an VIII précise, à son alinéa 3, que cet officier prend rang avant les capitaines de vaisseau, mais après les chefs de division<sup>315</sup>. En outre, si l'arrêté du 11 fructidor an XI pose le principe de l'assimilation des entretenus et des officiers militaires en matière de solde de

---

<sup>313</sup> Voir IMPERIALI (François-Théodore), *Résumé des décisions relatives aux mariages des militaires de toute arme et de tout grade de l'armée de terre et de l'armée de mer*, Paris : chez Henri-Charles Lavauzelle éditeur militaire, 1897, p. 23-28. Ces dispositions ont vocation à protéger l'état militaire, d'où l'autorisation de l'autorité supérieure et la dot de 1200 francs exigée de la future mariée

<sup>314</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 8, p. 36, loi du 18 vendémiaire an VI, portant établissement de conseil permanent pour la révision des jugements militaires ; et DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 2-25, décret du 22 juillet 1806, relatif à l'organisation des conseils de Marine, et à l'exercice de la justice à bord des vaisseaux ; et volume 16, p. 55-63, décret du 12 novembre 1806, contenant création et organisation des tribunaux maritimes.

<sup>315</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 270.

retraite, il distingue le cas des chefs d'administration et des commissaires principaux. Les premiers bénéficient d'une solde de retraite distincte de celle des chefs de division, auxquels ils sont assimilés en matière d'honneurs ; les seconds ont une solde particulière, car leur grade n'a pas d'équivalent dans le corps des officiers de vaisseau<sup>316</sup>. En matière d'honneurs à rendre dans le cadre du service en mer, l'ordonnance du 31 octobre 1827, sur le service à bord des bâtiments de la Marine royale, ne fait pas application du principe d'assimilation en vigueur dans le cadre du service à terre, et les officiers d'administration reçoivent des honneurs distincts de ceux des officiers militaires auxquels ils sont assimilés<sup>317</sup>. Surtout, l'article 58 de l'arrêté du 7 thermidor an VIII, précise que cette assimilation n'emporte pas identité de grade. En effet, une telle reconnaissance suppose une identité de statut. Cette dernière n'existe cependant pas, en raison de la distinction entre les militaires et les entretenus, posée en 1631 et réaffirmée constamment depuis<sup>318</sup>. Afin d'assurer la bonne marche du service et en raison de la finalité militaire de leur emploi, les commissaires bénéficient de certaines marques d'autorité, de certains droits et sont astreints à certains devoirs. Ils sont donc soumis à une discipline particulière dont l'application relève du chef d'administration. En cette qualité, il reçoit les éventuelles demandes d'autorisation à mariage des entretenus relevant de l'administration économique, des personnels de santé ou des chiourmes, entre autres, puis les soumet au ministre de la Marine. À cette occasion, le chef d'administration, puis le commissaire général, est amené à se prononcer sur le comportement, l'assiduité, et la qualité du demandeur. Dans une lettre du 28 septembre 1820, le commissaire du bagne de Brest transmet au commissaire général la demande d'autorisation à mariage d'un garde chiourme<sup>319</sup>. De même, dans une lettre du 15 juin 1825, le commissaire général de Cherbourg

---

<sup>316</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - République - Empire).

<sup>317</sup> Voir *Ordonnance du Roi du 31 octobre 1827 sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale*, op. cit., page 206, l'article 693.

<sup>318</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

<sup>319</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime), sous-série 2O (bagne de Brest), carton 1 (correspondance du commissaire aux chiourmes). Voir également lettre du 29 septembre 1820, ayant le même objet, ou une lettre du 28 mai 1821, dans laquelle la demande émane du fils d'un forçat.

autorise un commis à contracter mariage<sup>320</sup>. Durant les règnes de Louis XVIII et de Charles X, ce statut est confirmé. Seule la hiérarchie est modifiée en 1814, la titulature de commissaire général remplaçant celle de chef d'administration<sup>321</sup>. Surtout, illustrant la spécialisation institutionnelle des commissaires, la qualité d'élève d'administration est rétablie en 1804.

## 2 – Recrutement et carrière

Le régime du recrutement et de la carrière des commissaires évolue en conséquence de la militarisation du statut des commissaires. Durant la Révolution, le régime applicable en la matière est révélateur du caractère civil de l'administration des forces navales. Les réformes réalisées durant le Consulat et le Premier Empire illustrent l'évolution du statut de commissaires et leur tendance à former un corps d'officier **(a)**. Le recrutement des commissaires présente un caractère mixte, caractère qui persiste au début du XIX<sup>ème</sup> siècle **(b)**.

### a – Les réformes révolutionnaires et napoléoniennes

En termes de recrutement et de déroulement de la carrière, les réformes de 1791 et de 1795 font des administrateurs de la Marines un corps de fonctionnaires

---

<sup>320</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (Service administratif) sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements du chef de service), carton 1 (1815 – 1828). Voir également lettre du 27 février sur l'autorisation à contracter mariage donnée à un chirurgien.

<sup>321</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), ordonnance du 13 juillet 1814, relative aux titres et dénominations des officiers supérieurs militaires et civils de la Marine employés dans les ports et arsenaux, et sur les flottes. Si le statut et les fonctions de commissaire, tel qu'ils résultent des réformes réalisées sous le Consulat et l'Empire, sont confirmés, il n'en est pas de même pour les personnes. En effet, durant la première Restauration, alors que Malouet est ministre de la Marine, une partie des officiers d'administration est retirée du service. En effet, sous l'Empire, un grand nombre de ces derniers servent dans les territoires annexés par la France. Néanmoins, une fois la paix revenue et ces territoires libérés, ils perdent leurs postes. Sans parler d'une épuration, il s'agit avant tout de faire correspondre l'effectif des officiers d'administration aux besoins réels du pays. Voir LUNTUN (Bernard), *1814-1817 ou l'épuration dans la Marine française*, Paris : l'Harmattan, 2005, p. 51-61. Voir également p. 156 à 172. À l'automne 1815 a lieu, sous le ministère Du Bouchage, une seconde épuration, et 47 postes sur 299 sont supprimés. Ces suppression ne sont pas immédiatement compensées, même partiellement, à la différence des autres corps d'officiers, notamment les officiers de vaisseau.

(a.1). La militarisation du statut de commissaire, durant le Consulat et l'Empire, annonce la formation d'un corps d'officiers d'administration (a.2).

### **a.1 – Un corps de fonctionnaires**

Le mode de recrutement des administrateurs de la Marine est réformé par le décret du 21 septembre 1791, sur l'organisation des ports et objet y relatif. Le principe d'égalité des citoyens à l'accès aux emplois publics est transposé dans l'administration des arsenaux, et le concours est retenu comme mode de recrutement des administrateurs de la Marine. Son organisation ne suscite aucun débat lors de l'adoption du décret du 21 septembre 1891, sur l'administration des ports et objets y relatifs. Le concours est régulièrement confirmé par la suite. Son organisation connaît un certain nombre de modifications qui illustrent la redéfinition progressive du domaine de compétence, de la fonction des commissaires, et de la notion de « carrière administrative » au sein de la marine. En effet, ce dernier point soulève la question de la possible intégration des personnels administratifs secondaires – les emplois de commis et d'écrivains – à la carrière administrative maritime. Ces commis sont les personnels rattachés à chaque subdivision de l'arsenal, pour en suivre la comptabilité et aider les officiers d'administration de la Marine. Ils sont les subordonnés des chefs d'administration – puis commissaires – et des contrôleurs. Si les commissaires et les contrôleurs sont des officiers civils, l'accès du personnel administratif secondaire à ces fonctions est admissible. Au contraire, si les termes de commissaires et de contrôleurs désignent des officiers militaires, cet accès est moins fondé.

Le régime de 1791 retient une conception large de la carrière administrative. Elle se remarque d'abord à travers l'assimilation statutaire prévue entre les chefs d'administration et les contrôleurs. Elle se remarque également à travers un recrutement commun, réalisé par concours ouvert aux commis employés dans les différents services de l'arsenal. L'article 16 du décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, dispose que ce concours est ouvert aux commis ayant déjà servi cinq ans dans l'administration navale et qui ont déjà

effectué une campagne en mer<sup>322</sup>. Les commis sont eux-mêmes recrutés via un concours ouvert à tout français âgé de 18 ans<sup>323</sup>. Les commis sont intégrés statutairement à la hiérarchie des administrateurs de la Marine. Cette carrière commence par le grade de commis, suivi par celui de sous-chef d'administration ou de sous-contrôleur, puis par celui de chef d'administration et d'ordonnateur<sup>324</sup>. Les modalités pratiques du concours, pour les grades de sous-chef ou de sous-contrôleur, illustrent la définition de la « partie civile » alors en vigueur. L'article 17 du décret du 21 septembre 1791 dispose que ce concours se déroule sous la présidence de l'ordonnateur. Le conseil d'administration de l'arsenal y assume la fonction de jury. Le texte précise que les candidats sont interrogés par le professeur de l'école d'hydrographie, puis par le contrôleur et le sous-contrôleur, et par les membres du conseil d'administration, c'est-à-dire les chefs d'administration en charge des différents services de l'arsenal. Les postulants au grade de sous-chef d'administration et de sous-contrôleur sont évalués directement par la direction administrative de l'arsenal<sup>325</sup>. Le texte précise que « *les corps administratifs et militaires y seront invités, ainsi que toute personne chargée de fonction dans l'institution publique* »<sup>326</sup>.

La Convention n'apporte pas de changement à ce régime, qui est partiellement modifié en 1795. Comme en matière d'organisation des arsenaux, le régime mis en place est proche de celui défini en 1791<sup>327</sup>. Le recrutement reste commun aux commissaires et aux contrôleurs<sup>328</sup>. De même, le jury du concours de recrutement demeure la direction de la partie civile, à savoir le conseil d'administration de

---

<sup>322</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 311, article 16, décret du 21 septembre 1791 sur l'administration des ports.

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 310, article 13.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 312-313, article 19, sur le recrutement des ordonnateurs, décret du 21 septembre 1791 sur l'administration des ports. Les ordonnateurs sont nommés parmi les chefs d'administration et les contrôleurs, la moitié à l'ancienneté, la moitié au choix du Roi.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 311-312, article 17. Le recrutement des chefs et sous-chefs des travaux est soumis à des dispositions particulières. Malgré leur qualité d'officier civil, leur spécialisation justifie un recrutement à part. Voir p. 312-313, articles 20 à 27.

<sup>326</sup> *Ibid.* Cependant, ces personnalités invitées ne disposent pas de la faculté d'interroger les candidats, celle-ci étant réservée aux autorités visées par l'article 17.

<sup>327</sup> *Id.*, volume 6, p. 45-46, articles 61 à 67, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des arsenaux de Marine.

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 45, article 63.

l'arsenal<sup>329</sup>. Ce système présente néanmoins un certain nombre de différences. Le double concours est abandonné. Un seul concours, aux modalités proches de celles définies en 1791, est prévu pour le recrutement des commis ordinaires<sup>330</sup>. L'intégration du personnel administratif secondaire au sein de la carrière d'administrateur de la Marine est plus poussée qu'en 1791. La promotion des commis aux grades supérieurs est réalisée en partie à l'ancienneté et en partie au choix de l'autorité supérieure. Cette dernière varie en fonction du futur grade. La promotion comme commis principal relève du conseil d'administration, auquel sont adjoints les commissaires dirigeant les huit détails de la branche « administration et comptabilité »<sup>331</sup>. Les sous-commissaires et les sous-contrôleurs sont nommés par le ministre de la Marine, parmi les commis principaux<sup>332</sup>. La hiérarchie administrative comprend alors les grades de commis ordinaire, de commis principal, de sous-commissaire et de sous-contrôleur, de commissaire et de contrôleur, et de commissaire principal. Les commissaires, les contrôleurs et les commis forment alors un corps de fonctionnaires, dont le cadre supérieur bénéficie, dans une certaine mesure, de l'assimilation statutaire avec les officiers militaires. Le grade d'ordonnateur est exclu de cette hiérarchie. En effet, directeur de l'arsenal-usine, l'ordonnateur est nommé parmi l'ensemble des personnels civils nécessaires au service des forces navales : les commissaires, les ingénieurs-constructeurs, etc.<sup>333</sup>.

## **a.2 – Les réformes napoléoniennes**

Les réformes napoléoniennes ont des conséquences importantes. Elles découlent de la spécialisation et de la militarisation du statut de commissaire. Le recrutement des commissaires tend alors à se fermer.

---

<sup>329</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 45, article 61, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des arsenaux de Marine.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> *Ibid.*, article 62.

<sup>332</sup> *Ibid.*, article 63.

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 47, article 67.

Le premier volet de cette évolution est la création, en 1804, de places d'élève d'administration<sup>334</sup>. Le caractère spécial des attributions des commissaires – l'administration économique des arsenaux – suppose des spécialistes qu'il convient de former. La réglementation napoléonienne revient, en la matière, aux idées de 1765<sup>335</sup>. La militarisation du statut des administrateurs explique aussi cette création. En effet, durant la Révolution, l'aspect civil des fonctions d'administrateur de la Marine est prépondérant, ce qui justifie l'intégration du grade de commis dans la carrière administrative. Sous l'Empire, la fonction de commissaire revêt un caractère militaire plus marqué. Les commissaires tendent à former un corps technique nécessitant une source de recrutement spéciale, à l'instar des officiers du génie maritime et des officiers de vaisseau. Par conséquent, des critères particuliers sont imposés pour pouvoir concourir aux places d'élèves d'administration. Outre les conditions d'âge – avoir plus de 18 ans et moins de 25 ans – les postulants doivent fournir un justificatif prouvant le versement, par leur famille, d'une pension annuelle de 500 francs, et être autorisés, par le ministre de la Marine, à concourir<sup>336</sup>. L'examen porte sur des matières similaires à celles prévues par le texte de 1791<sup>337</sup>. Les candidats sont évalués par le conseil d'administration de l'arsenal, assisté par le professeur d'hydrographie et le maître des langues<sup>338</sup>. Après avoir justifié de trois emplois dans les différents services de l'administration d'un arsenal et d'une campagne de six mois en mer, les élèves d'administration peuvent se présenter au concours pour le grade de sous-commissaire. Ce concours est identique à celui prévu pour l'admission des élèves

---

<sup>334</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 545-546, arrêté du 29 germinal an XII, relatif aux élèves d'administration de la Marine.

<sup>335</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES, CARAN, fond ancien de la Marine, série A (actes du pouvoir souverain), sous-série A1 (recueil général des ordonnances, édits, arrêts, lettres patentes concernant la Marine 1278 – 1790), carton 100 (1765), ordonnance du 25 mars 1765 sur la Marine.

<sup>336</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 545, article 2 ; et p. 546, article 15 alinéa 2, arrêté du 29 germinal an XII. Ces critères sont proches de ceux imposés pour le mariage des commissaires. La finalité est identique : protéger l'état militaire.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 545, article 2.

<sup>338</sup> *Ibid.*, article 3.



d'administration. Il est commun aux élèves d'administration et aux commis principaux âgés de moins de trente ans<sup>339</sup>.

La réintroduction du concours entre les grades de commis principal et de sous-commissaire est le second volet de la fermeture du recrutement des commissaires. Les grades de commis sont alors exclus de la hiérarchie des administrateurs. La limite d'âge imposée aux commis principaux, et l'obligation de passer le concours, rompent avec l'automaticité de promotion en vigueur sous l'empire des textes de l'an IV. Surtout, les commis principaux sont autorisés à se présenter au concours, en raison de leur assimilation statutaire aux élèves d'administration<sup>340</sup>. Bien que subordonnés aux commissaires, les personnels administratifs secondaires apparaissent à part. Les modalités d'examen prévues pour le recrutement et la promotion des commis illustrent cette situation. L'arrêté du 7 thermidor an VIII dispose, à son article 34, que pour être admis en qualité de commis, les postulants doivent être âgés de 18 ans, avoir réalisés six mois de navigation, satisfaire à un examen portant sur l'arithmétique et la géométrie, et avoir une bonne écriture<sup>341</sup>. L'article 35 précise que les commis ne peuvent accéder au grade supérieur s'ils ne « *satisfont pas à un examen portant sur les diverses parties de l'administration, soit en présence du chef d'administration, soit en présence des deux plus anciens commissaires de la Marine* »<sup>342</sup>. La distinction statutaire entre les commis et les commissaires est forte. Un concours propre à chacun est institué, tandis que l'autorité chargée de procéder aux nominations diffère : le ministre de la Marine pour les grades de commissaire, le conseil d'administration de l'arsenal pour les emplois de commis. La carrière administrative désigne alors la seule carrière de commissaire. En raison de leur rôle et d'un mode de recrutement spécial, les inspecteurs en sont exclus. De leur côté, les commis ne forment que l'une des deux sources de recrutement des commissaires, aux côtés des élèves d'administration.

---

<sup>339</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 545, article 7, arrêté du 29 germinal an XII.

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 546, article 15 relatif à l'uniforme des élèves d'administration.

<sup>341</sup> *Id.*, volume 12, p. 267-268.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 268.

## **b – Une illustration du caractère mixte du statut de commissaire**

Le régime du recrutement des commissaires, défini en 1804, est confirmé sous la Restauration. Il est réformé en 1829, en conséquence de la réforme de l'administration des arsenaux, réalisée en 1828, et est de nouveau ouvert au personnel secondaire (**b.1**). Ce régime est confirmé au début de la Monarchie de Juillet (**b.2**).

### **b.1 – La Restauration**

L'arrêté du 29 germinal an XII est réformé par l'ordonnance du 28 janvier 1824, concernant les élèves d'administration de la Marine<sup>343</sup>. Les sous-commissaires continuent d'être recrutés parmi les commis et les élèves d'administration. Un certain nombre de dispositions renforce la distinction entre les commis et les commissaires. Seul le concours pour la qualité d'élève d'administration est ouvert aux personnes extérieures et aux commis, celui pour le grade de sous-commissaire n'étant ouvert qu'aux élèves d'administration remplissant les critères. Les conditions pour pouvoir se présenter au concours pour les places d'élève d'administration sont communes aux commis et aux personnes extérieures<sup>344</sup>. L'article 2 précise que le concours n'est ouvert qu'aux personnes âgées de plus de 18 ans et de moins de 25 ans, titulaires d'une licence de droit, maîtrisant une langue étrangère, « *professant des sentiments honorables* » et disposant d'une rente familiale de 800 francs par an<sup>345</sup>. En outre, les règles dérogatoires applicables aux commis sont supprimées. La distinction entre les commissaires de la Marine et les commis est renforcée. Par ailleurs, en conséquence de la direction bicéphale de l'arsenal, restaurée en 1815, les modalités du concours pour le grade de sous-commissaire évoluent. Dans les régimes précédents, le jury de ce concours est constitué, en partie, par le conseil d'administration de l'arsenal. L'ordonnance du 28 janvier 1824 précise que le jury

---

<sup>343</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1824 – Partie officielle*, op. cit., p. 252-256.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 253, article 2 alinéa 3, ordonnance du 24 janvier 1824 concernant les élèves d'administration. Ce texte précise que les commis remplissant les conditions prescrites par l'alinéa second peuvent se présenter au concours.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 252-253.

est désormais présidé par l'intendant et est constitué par le commissaire général ou un commissaire principal, un contrôleur et deux commissaires<sup>346</sup>. Seule la direction de la partie administrative de l'arsenal sélectionne les futurs administrateurs. Cette évolution illustre la spécialisation naissante des commissaires, phénomène qui se remarque également via la condition de diplôme exigée pour pouvoir postuler et la définition d'un programme de connaissances<sup>347</sup>. Cette qualité d'élève d'administration se perd en cas d'échec au concours pour le grade de sous-commissaire. L'arrêté du 19 germinal an XII n'autorise pas de seconde tentative, à la différence de l'ordonnance du 8 février 1824<sup>348</sup>. En cas d'échec définitif, les candidats congédiés peuvent éventuellement être astreints à la conscription<sup>349</sup>. Un article, publié aux *Annales maritimes et coloniales de 1839 – Partie non officielle*, apporte des précisions sur le fonctionnement de l'institution. L'auteur, anonyme mais assurant la fonction de commis de marine de seconde classe, publie en annexe un tableau comparatif du recrutement du Commissariat entre 1820 et 1834<sup>350</sup>. Pour la période 1824-1828, sur les 27 sous-commissaires référencés, seuls trois ont été élèves commissaires. L'institution est donc échec. Les réformes ultérieures en tirent les conséquences

En effet, l'ordonnance du 8 février 1829, portant fixation du nombre, des grades et des fonctions d'officiers d'administration, reforme le régime prévu par l'ordonnance du 28 janvier 1824<sup>351</sup>. Cette réforme ne fait que tirer les conséquences de la réalité du recrutement des officiers d'administration. En effet, si la qualité d'élève d'administration est maintenue, l'accès direct des commis

---

<sup>346</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1824 – Partie officielle*, op. cit., p. 253, article 3.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 294-295. Ce programme, bien que plus précis que ceux prévus en 1791, 1795 et 1800, reste proche. Des éléments de culture générale, comme la capacité à traduire un auteur latin classique, la maîtrise des mathématiques ou la connaissance d'une langue étrangère, sont exigés.

<sup>348</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 546, article 17, arrêté du 29 germinal an XII ; et BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1824 – Partie officielle*, op. cit., page 255, article 8 alinéa, ordonnance du 24 janvier 1824.

<sup>349</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 546, article 17, arrêté du 29 germinal an XII. Cet article précise que les élèves congédiés n'ayant pas 25 ans restent soumis à la conscription militaire.

<sup>350</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1839 – Partie non officielle*, op. cit., volume 1, p. 129.

<sup>351</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 249-261.

principaux au grade de sous-commissaire est rétabli. L'article 5 alinéa 3 de l'ordonnance du 8 février 1829 dispose que « *les sous-commissaires seront choisis parmi les élèves d'administration qui auront satisfait aux dispositions de l'ordonnance du 28 janvier 1824, et parmi les commis principaux qui auront servi quatre ans au moins dans ce grade* ». En outre, l'alinéa 2 réduit le nombre de places d'élève d'administration, tirant les conséquences de l'échec de l'institution des élèves-commissaires<sup>352</sup>. Ces dispositions rétablissent légalement le lien entre la carrière d'officier d'administration et celle de commis. La condition de service exigée des commis principaux est identique à celle exigée pour l'avancement dans les divers grades de commissaire et de contrôleur<sup>353</sup>. Cependant, si les commis principaux suivent les règles applicables aux administrateurs en matière de promotion, les commis ordinaires, répartis en trois classes, restent placés sous un régime particulier<sup>354</sup>.

## **b.2 – La Monarchie de Juillet**

Les dispositions relatives au recrutement des administrateurs prévues par l'ordonnance du 8 février 1829 sont réformées dès 1830, par l'ordonnance du 13 décembre, « *qui supprime l'institution des élèves de la Marine, et qui détermine le mode d'avancement dans la carrière administrative, jusqu'au grade de sous-commissaire* »<sup>355</sup>. Le rapport préalable critique l'évolution amorcée par l'institution des élèves commissaires. Le ministre de la Marine commence par rappeler que « *la hiérarchie administrative* » est composée de six grades : celui de commissaire général, de commissaire principal, de commissaire, de sous-commissaire, de commis principal et de commis ordinaire<sup>356</sup>. Il rappelle ensuite que, sous l'empire des textes de 1791 et 1795, l'accès aux grades supérieurs ne pouvait avoir lieu qu'« *après avoir passé par les grades inférieurs, auxquels on*

---

<sup>352</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 251.

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> *Ibid.*, page 256. L'article 26 précise que le passage à la classe supérieure n'est possible qu'après deux ans de service et non quatre ans.

<sup>355</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 – Partie officielle*, op. cit., p. 3-8.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 3.

*n'était admis qu'en subissant un examen* »<sup>357</sup>. Ce système permit à la Marine de disposer d'administrateurs compétents, joignant « à une capacité distinguée toutes les lumières de l'expérience »<sup>358</sup>. L'institution des élèves d'administration, en raison des conditions nécessaires pour pouvoir se présenter, crée une caste de privilégiés, accédant directement au grade de sous-commissaire, sans passer par les grades inférieurs<sup>359</sup>. Ce système est donc préjudiciable, puisqu'il prive les administrateurs d'individus disposant de la connaissance pratique de l'administration navale. Le décret du 13 décembre 1830 supprime les places d'élève d'administration et dispose, à son article 3, que les sous-commissaires et les sous-inspecteurs sont désormais recrutés parmi les commis principaux, un tiers à l'ancienneté, le reste par un concours<sup>360</sup>. Comme en 1824, la composition du jury prévu pour ce concours illustre le rôle des administrateurs dans l'arsenal. Le jury est présidé par le préfet maritime et est composé du chef d'administration, de l'inspecteur, d'un commissaire de la Marine, d'un ingénieur et du procureur du roi près le tribunal de première instance. Un sous-commissaire et un sous-inspecteur font office de secrétaires<sup>361</sup>. Le jury est donc formé majoritairement par les officiers chargés d'ordonner les dépenses, de surveiller la comptabilité et de représenter la Marine en justice, domaine de compétences traditionnel de l'administration économique de l'arsenal. De même, L'article 5, sur le programme du concours, illustre cette spécialisation des administrateurs, notamment à travers les épreuves relatives à la comptabilité et celles de droit<sup>362</sup>. Cette réforme apparaît avant tout politique. En effet, en pratique, les commissaires demeurent recrutés

---

<sup>357</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 – Partie officielle*, op. cit., p. 3.

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 4. L'un des critères défini par le texte de 1824, pour pouvoir être admis comme élève commissaire, est de « *professer des sentiments honorables* ». L'objet de ce critère est de ne recruter que des individus proches du régime politique en place. Supprimer la qualité d'élève-commissaire produit deux effets : elle permet au personnel administratif secondaire de continuer sa carrière comme commissaire ou inspecteur, et par là assurer la fidélité du corps au nouveau régime.

<sup>360</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 7, article 6, ordonnance du 13 décembre 1830.

<sup>362</sup> *Ibid.*, p. 6. Sur quatre alinéas, trois concernent la comptabilité et le droit. Outre des connaissances en matière d'administration des arsenaux, d'administration des forces navale et en matière d'Inscription maritime, l'article 5 met au programme des connaissances les lois relatives au commerce maritime, et les parties du Code civil, du Code de commerce et du Code de procédure civile d'application usuelle dans la Marine.

majoritairement parmi les commis principaux<sup>363</sup>. Il s'agit avant tout d'abattre une institution du régime précédent. En matière de recrutement des commis, le texte renvoie aux dispositions de 1791, 1795 et 1829. Ils sont choisis parmi les écrivains qui satisfont à l'examen prévu par les textes de 1791 et 1795<sup>364</sup>. Cette fonction d'écrivain, supprimée durant la Révolution, est restaurée en 1829. Elle est alors temporaire. L'article 32 de l'ordonnance du 8 février 1829 dispose que le ministre de la Marine fixe, chaque année, le montant des fonds destinés à couvrir les appointements des écrivains et les frais de bureau. L'emploi d'écrivain relève alors des frais de fonctionnement et leur nombre dépend des circonstances<sup>365</sup>. Cette fonction tend à devenir permanente. Le décret du 31 juillet 1834 précise que les écrivains sont recrutés suite à un examen, dont le jury est présidé par le chef d'administration, et est composé d'un inspecteur et d'un commissaire<sup>366</sup>. Ce jury est similaire à celui prévu pour l'examen aux places de commis<sup>367</sup>. Ces dispositions traduisent la position subordonnée des personnels secondaires. Ce décret précise également que la nomination au grade de sous-commissaire ou sous-inspecteur est réalisée un tiers à l'ancienneté, un tiers par un concours, dont le programme reste celui de l'ordonnance du 13 décembre 1830, et un tiers au mérite<sup>368</sup>. Ces différentes réformes traduisent les hésitations à propos du statut des administrateurs de la Marine. L'assimilation statutaire des commissaires aux officiers de vaisseau justifie, à l'instar du corps militaire de la Marine, l'existence d'élèves propres aux administrateurs. Néanmoins, l'idée d'une carrière administrative implique l'intégration des personnels secondaires à la hiérarchie administrative, dont les grades de commissaire et de contrôleur/inspecteur forment le cadre supérieur. Cette hésitation est levée progressivement, suite à la reconnaissance légale du caractère militaire du Commissariat.

---

<sup>363</sup> BAJOT (Louis-Marie) Voir *Annales maritimes et coloniales 1839 – Partie non officielle, op. cit.*, volume 1, p. 129. En 1829 et 1830, année de la suppression de la qualité d'élève-commissaire, 18 sous-commissaires sont recrutés, dont 5 provenant des élèves commissaires.

<sup>364</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 256, article 26, ordonnance du 8 février 1829 ; et, *Annales maritimes et coloniales 1831 – Partie officielle, op. cit.*, p. 5-6, article 2, ordonnance du 13 décembre 1830.

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 257 et 258. Ils sont d'ailleurs nommés par le préfet maritime, sur proposition des chefs de service.

<sup>366</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1834 – Partie officielle, op. cit.*, p. 602 et 603, articles 1 et 2. Le programme de l'examen reste avant tout centré sur la culture générale.

<sup>367</sup> *Ibid.*, article 4 alinéa 2.

<sup>368</sup> *Ibid.*, p. 604-605, articles 8 et 9.

## **B – Un corps d'administration militaire**

Si les commissaires sont classés, par les textes, parmi les entretenus de la Marine, leur statut les rapproche des officiers de vaisseau. Les réformes réalisées par la Monarchie de Juillet en 1834 et 1835 achèvent la militarisation du Commissariat et le caractère militaire du corps est légalement reconnu par décret en 1853 (1). Le régime du recrutement et de la carrière évolue en conséquence (2).

### **1 – La reconnaissance de l'état militaire**

L'état militaire est reconnu aux commissaires progressivement, entre 1834 et 1853 (a). Le statut des commissaires est aligné, par conséquent, sur celui des officiers des corps militaires de la Marine (b)

#### **a – L'application de la loi du 19 mai 1834, sur l'état d'officier, aux commissaires**

En précisant que le Commissariat est un corps d'administration militaire, le décret du 14 mai 1853, portant réorganisation du Commissariat, rend caduque la distinction statutaire entre les administrateurs et les militaires, distinction qui s'est perpétuée via le statut d'entretenu. Néanmoins, ce texte ne fait que tirer les conséquences des réformes opérées durant la Monarchie de Juillet en la matière. En effet, quand Louis-Napoléon Bonaparte devient président en 1848, le statut des commissaires est identique à celui des officiers de vaisseau. En effet, l'adoption de la loi sur l'état d'officier, en 1834, et la création du corps du Commissariat, en 1835, achèvent la militarisation du statut des administrateurs.

La loi du 19 mai 1834 met en place plusieurs garanties en faveur des officiers de l'Armée de terre et de la Marine. Les différentes positions susceptibles d'être occupées par les officiers – l'activité, la disponibilité, la non-activité ou la retraite - sont légalement prévues, ainsi que les causes justifiant un changement en la

matière<sup>369</sup>. Surtout, ce texte opère une distinction entre le grade et l'emploi<sup>370</sup>. Le premier ne peut être perdu que pour des causes légalement prévues, le second est à la disposition de l'exécutif, qui l'accorde en fonction des besoins<sup>371</sup>. Ce texte dispose, à son article 24 alinéa 1, que « *la présente loi est déclarée commune aux deux services de terre et de mer. Elle est, en conséquence, applicable aux officiers des troupes de la Marine et aux officiers entretenus des autres corps de ce département* »<sup>372</sup>. Cette dernière expression est sujette à interprétation et suscite une discussion durant l'examen du texte. À priori, l'ensemble des officiers agissant dans le cadre de l'administration des forces navales semble concerné. Néanmoins, le terme « corps » laisse penser que l'application de ce texte est plus restreinte. La loi du 19 mai 1834 ne s'appliquerait qu'aux officiers entretenus statutairement organisés en corps, solution retenue durant les débats parlementaires<sup>373</sup>. Or, à la différence des officiers de vaisseau ou des officiers du génie maritime, les commissaires ne forment pas un corps proprement dit. En raison des liens fonctionnels et statutaires prévus par les ordonnances du 17 décembre 1828 et du 8 février 1829, les termes de commissaire et de contrôleur désignent, avant tout, des fonctions pouvant être assumées indifféremment par un officier d'administration<sup>374</sup>. Malgré l'aspect militaire de leur statut, les commissaires ne bénéficient pas, en 1834, de l'état d'officier, car ils ne sont pas organisés en corps.

---

<sup>369</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 34, p. 94-98, titre II « des positions de l'officier ».

<sup>370</sup> *Ibid.*, p. 91 à 94, titre I « du grade ».

<sup>371</sup> *Ibid.*, article 1. Le grade se perd par démission ; perte de la nationalité française suite à un jugement ; condamnation à une peine afflictive ou infamante, pour escroquerie, abus de confiance, banqueroute frauduleuse, à une peine correctionnelle entraînant surveillance du condamné par la haute police et perte des droits civils, civiques et de famille ; destitution prononcée par un conseil de guerre ; absence illégale du corps pendant plus de trois mois pour les officiers en activité ; présence hors du royaume sans autorisation du roi pendant plus de quinze jours pour tous les officiers en activité, en disponibilité ou en non-activité. Voir également article 5. Seuls les officiers en activité disposent d'un emploi, que celui-ci soit organiquement prévu ou hors cadre.

<sup>372</sup> *Ibid.*, page 100.

<sup>373</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 2 (1800 – 1860)*, op. cit., volume 86, p. 526-527. Certains députés estiment que le texte ne s'applique qu'aux officiers de vaisseau.

<sup>374</sup> Cette idée, corroborée par les dispositions de l'ordonnance du 8 février 1829, est également sous-jacente dans l'ordonnance du 3 janvier 1835, portant organisation du corps du Commissariat. L'article 25 de ce texte précise que l'uniforme des officiers du Commissariat est réglementé par les dispositions en vigueur pour l'ancien corps de l'administration de la Marine. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série



Cette situation change rapidement dès 1835. C'est le volet statutaire des réformes entreprises. Les commissaires bénéficient de l'application de la loi du 19 mai 1834. Ils sont les officiers d'un corps entretenu, le Commissariat, organisée par l'ordonnance du 3 janvier 1835<sup>375</sup>. Le statut des commissaires, comme celui des autres officiers entretenus, est alors identique à celui des officiers militaires, et la distinction entre ces deux catégories d'officier perd son sens. Un avis du Conseil de l'Ordre de la Légion d'Honneur, du 20 juillet 1852, tire les conséquences de cette évolution<sup>376</sup>. En l'espèce, il s'agit de déterminer quels entretenus de la Marine peuvent bénéficier de l'application des dispositions du titre V « Pensions, brevets, prérogatives » du décret organique de la Légion d'Honneur du 16 mars 1852<sup>377</sup>. Ce titre met en place des dispositions transitoires entre l'ancienne et la nouvelle organisation de la Légion d'Honneur. Les articles 33 et 34 précisent que les officiers, sous-officiers et soldats des armées de terre et de mer, récemment nommés ou promus dans la Légion ; ou les officiers déjà membres de la Légion, récemment mis à la retraite, ont droit à une pension. La question est donc de savoir si les entretenus sont compris dans l'expression « officiers, sous-officiers, soldats de l'armée de mer ». La réponse est positive pour le Conseil de l'Ordre. Une dépêche du 24 juillet 1852, du Grand Chancelier de la Légion d'Honneur, apporte des précisions<sup>378</sup>. Pour le Grand Chancelier, il s'agit de déterminer quels

---

1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat). Ce corps est composé de 546 agents, dont 151 officiers (128 commissaires et 23 inspecteurs).

<sup>375</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), rapport préalable et l'ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution d'un corps du Commissariat de la Marine ; et ordonnance du même jour, portant organisation du corps du Commissariat de la Marine. À partir de cette date, et jusqu'en 1909, le terme de Commissariat désigne à la fois un corps d'officiers et les services de l'arsenal de la compétence du commissaire général. Les effectifs du corps du Commissariat sont alors fixés à 497 agents, dont 227 officiers (5 commissaires généraux, 25 commissaires, 107 sous-commissaires et 90 commis principaux). La réduction des effectifs réalisée à l'occasion de la réunion des commissaires et des contrôleurs en un corps est ainsi annulée par l'augmentation des dépenses en officiers.

<sup>376</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), ordres du préfet maritime, carton 160 (1852 – 1853).

<sup>377</sup> Voir SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA GRANDE CHANCELLERIE, *Recueil de lois, décrets, règlements régissant l'ordre national de la Légion d'Honneur et documents annexes*, Paris, Imprimerie Nationale, 1909, p. 7-8.

<sup>378</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), ordres du préfet maritime, carton 160 (1852 – 1853).

entretenus bénéficient d'« *une assimilation directe et réelle pour le grade, le service, les préséances et la retraite, avec les officiers de la flotte, et qui peuvent, à ce titre, revendiquer le caractère militaire* »<sup>379</sup>. Au vu de la législation applicable, citée par les visas de l'avis du 20 juillet, la réponse est positive pour les commissaires. Ils bénéficient d'une assimilation directe aux officiers de vaisseau en termes de grade, d'honneur, et de droit à la retraite. Ils sont astreints au port de l'uniforme. Ils doivent demander l'autorisation à leur supérieur pour se marier, sous peine de perdre le bénéfice de leur grade, et sont justiciables devant les mêmes juridictions. Les entretenus apparaissent, statutairement, comme des militaires, et les dispositions du décret du 16 mars 1852 leur sont applicables. La portée du décret du 14 mai 1853 est donc discutable. Il rend, légalement, caduque l'ancienne incompatibilité statutaire entre les fonctions militaires et les fonctions administrative, confirmée par le décret du 7 thermidor an VIII, et non abrogée par la suite<sup>380</sup>. Cependant, il ne fait que constater une situation établie vingt ans plus tôt. L'article 2 alinéa 2 du décret du 14 mai 1853, portant réorganisation du Commissariat, l'illustre. Ce texte précise que les officiers du Commissariat demeurent placés sous le régime de la loi de 1834<sup>381</sup>.

## **b – les conséquences statutaires**

La reconnaissance de l'état militaire a comme principale conséquence d'aligner la hiérarchie des commissaires sur celle des autres corps de la Marine **(b.1)**. Dans les autres matières relevant du statut – solde, retraite, mariage notamment, cette reconnaissance a des effets moindres **(b.2)**.

---

<sup>379</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), ordres du préfet maritime, carton 160 (1852 – 1853).

<sup>380</sup> Voir JEAN-BAPTISTE DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 270, article 58, décret du 7 thermidor an VIII.

<sup>381</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1853*, op. cit., volume 1, p. 390, article 2 alinéa 2, décret du 14 mai 1853.

## b.1 – Les conséquences sur la hiérarchie du corps

Bien que proche de la hiérarchie des officiers de vaisseau, la hiérarchie des commissaires présente, au début des années 1830, des particularités. Deux grades ne disposent pas d'une assimilation directe avec les officiers de vaisseau : celui de commissaire général et celui de commissaire principal. Avec la reconnaissance du caractère militaire du Commissariat, la hiérarchie des commissaires est alignée sur celle des officiers de vaisseau.

L'ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution du corps du Commissariat, supprime le grade de commissaire principal<sup>382</sup>. La hiérarchie des commissaires comprend alors les grades de sous-commissaire, de commissaire et de commissaire général, tous divisés en deux classes<sup>383</sup>. Le cadre supérieur du Commissariat se rapproche de celui du corps des vaisseaux. Néanmoins, cette hiérarchie est, avant tout, proche de celle prévue pour les anciens inspecteurs, par l'ordonnance du 8 février 1829. Elle doit faciliter la réunion des inspecteurs aux commissaires, par l'identité de grade existant entre eux. Cette hiérarchie est à nouveau réformée en 1847<sup>384</sup>. Cette réforme suit la même logique que celle de 1844, créant le corps du Contrôle. Ce corps dispose, dans sa hiérarchie, d'un grade intermédiaire entre celui de contrôleur et de sous-contrôleur, le grade de contrôleur-adjoint, correspondant à celui de capitaine de corvette, mais n'ayant pas d'équivalence dans la hiérarchie du Commissariat. Cette différence est préjudiciable aux commissaires, en raison du mode de recrutement du Contrôle, réalisé parmi les officiers de l'ensemble des corps de la Marine. Les commissaires qui passent dans le Contrôle risquent potentiellement de perdre leur grade, ce qui est contraire aux principes posés par la loi de 1834 sur l'état d'officiers. Aux termes

---

<sup>382</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), article 1.

<sup>383</sup> *Ibid.*

<sup>384</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle, op. cit.*, p. 1632-1639, ordonnance du 23 décembre concernant l'organisation du corps du Commissariat de la Marine. Ce texte fixe également le cadre du Commissariat, mais pour le service métropolitain, c'est-à-dire l'administration des ports et arsenaux en France et en Algérie, et le service de l'Inscription maritime. Le cadre coloniale est classé à part. Le corps est alors composé de 508 officiers (9 commissaires généraux, 32 commissaires, 32 commissaires adjoints, 165 sous-commissaires et 270 aides commissaires, ex-commis principaux). Ce texte est le premier à exclure formellement les commis de la hiérarchie du corps.

de l'article 2 de l'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du Commissariat, la hiérarchie du corps est composée des grades de commissaire général, de commissaire, de commissaire-adjoint, de sous-commissaire et d'aide-commissaire. Les quatre premiers sont répartis en deux classes<sup>385</sup>. Hormis le grade de commissaire général, chacun est assimilé à un grade du corps des officiers de vaisseau : les commissaires aux capitaines de vaisseau, les commissaires-adjoints aux capitaines de corvette, les sous-commissaires aux lieutenants de vaisseau et les aides-commissaires aux enseignes de vaisseau<sup>386</sup>.

Ce grade d'aide-commissaire est le second grade introduit en 1847. Sa création résulte d'un paradoxe issu des textes de 1835. En effet, cette réforme permet d'étendre au Commissariat le bénéfice de la loi sur l'état d'officier. En outre, l'ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution d'un corps du Commissariat de la Marine, regroupe en un seul corps les commissaires et les commis<sup>387</sup>. Ces derniers peuvent-ils, en raison de cette intégration hiérarchique, bénéficier de l'état d'officier ? Deux critères interviennent en la matière. Le premier est posé par l'article 1 de la loi du 19 mai 1834. Cet article dispose que « *le grade est conféré par le roi, il constitue l'état de l'officier* »<sup>388</sup>. Ce seul critère est cependant insuffisant. La loi de 1834 vise avant tout les officiers de vaisseau. Par conséquent, le critère de la nomination est complété par un second : l'existence d'une assimilation statutaire directe avec les officiers de vaisseau<sup>389</sup>. Bénéficient de l'état d'officier les personnels du Commissariat nommés par le chef de l'État et bénéficiant de l'assimilation statutaire directe avec le corps militaire de la Marine. Le grade de commis principal apparaît, dès lors, placé dans une situation mixte. Il constitue

---

<sup>385</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle*, op. cit., p. 1632.

<sup>386</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>387</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), article 14.

<sup>388</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 34, p. 91.

<sup>389</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle*, op. cit., pages 1618 à 1621, rapport préalable à l'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du Commissariat. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), ordres du préfet maritime, carton 160 (1852 – 1853), dépêche du Grand Chancelier de la Légion d'Honneur du 24 juillet 1852.

d'abord le grade le plus élevé de la hiérarchie des personnels administratifs secondaires. Cependant, à la différence des commis entretenus, ce grade est conféré par le Roi, et il est le premier grade de la hiérarchie des officiers d'administration à bénéficier d'une assimilation directe avec les officiers militaires de la Marine, les enseignes de vaisseau<sup>390</sup>. Les commis principaux sont soumis, par conséquent, aux dispositions de la loi sur l'état d'officier et forment le premier grade des officiers d'administration. Ce caractère mixte soulève la question de leur maintien dans la hiérarchie des commis. L'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du Commissariat de la Marine, les intègre définitivement dans la hiérarchie du Commissariat. Dans le rapport préalable, le ministre de la Marine précise que le titre de commis principal n'est « *en harmonie ni avec les fonctions qui se rattachent à un grade d'officier, ni avec le caractère d'une nomination émanant du Roi* »<sup>391</sup>. En effet, les commis sont avant tout des employés, non des officiers. Les commis principaux, eux, sont nommés par le Roi. Le ministre de la Marine propose donc de remplacer leur titre par celui d'aide-commissaire, plus conforme à la titulature du Commissariat. La création de ce grade vise aussi, selon l'auteur, à régulariser le régime du service administratif des unités en opération, problème lié à la distinction opérée entre le grade et l'emploi<sup>392</sup>. L'ordonnance du 31 octobre 1827, sur le service à bord des bâtiments de la flotte, précise, à son article 542, que le service administratif d'une unité en opération dépend de son importance. Pour les unités fortes d'au moins 15 vaisseaux, ce service relève d'un commissaire principal ou un commissaire, prenant temporairement le titre de commissaire d'armée. Pour celles comprenant entre 9 et 14 vaisseaux, il est confié à un commissaire ou un sous-commissaire, prenant temporairement le titre de commissaire d'escadre. Pour celles fortes de 4 à 8 vaisseaux, il est assuré par un commis principal disposant du titre de commissaire de division. Enfin, pour celles disposant de 3 vaisseaux au plus, il est assuré par un commis disposant du titre de commis d'administration<sup>393</sup>. Comme le précise le rapport préalable de l'ordonnance du 23 décembre 1847, ces derniers

---

<sup>390</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle*, op. cit., p. 1619-1620.

<sup>391</sup> *Ibid.*

<sup>392</sup> Sur la fonction des commissaires en mer, voir *infra*, partie 1, chapitre 2.

<sup>393</sup> Voir *Ordonnance du Roi du 31 octobre 1827 sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale*, op. cit, p. 161.

commis, bien que ne disposant pas de l'état d'officier, sont amenés, dans le cadre du service en mer, à assumer le rôle d'un officier. Ils prennent en charge le service administratif de l'unité et font partie de l'état-major. Pour le ministre, l'intérêt du service implique de mettre fin à cette contradiction, « *en augmentant le nombre d'officiers du Commissariat ayant le grade assimilé à celui d'enseigne de vaisseau* », c'est-à-dire le nombre de commis principaux<sup>394</sup>. Cependant, ces derniers sont dans une position mixte, leur titre les rattachant à la carrière de commis et leur état les intégrant aux cadres supérieurs du Commissariat. Leur titre doit donc être changé. Le cadre supérieur du Commissariat est de plus en plus proche de la hiérarchie du corps des vaisseaux.

La hiérarchie du Commissariat conserve, cependant, certaines spécificités, notamment les grades de commissaire général et de commissaire-adjoint<sup>395</sup>. Inversement, le grade de capitaine de frégate, réintroduit en 1848 et remplaçant celui de capitaine de corvette, n'a pas d'équivalent parmi les corps « entretenus ». L'alignement de la hiérarchie du Commissariat sur celle des officiers de vaisseau se poursuit dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Une décision du 18 décembre 1867 illustre ce phénomène de deux manières<sup>396</sup>. D'abord, tirant les conséquences de la suppression de la seconde classe du grade de capitaine de vaisseau, cet acte supprime la seconde classe du grade de commissaire. Ensuite, cet acte supprime également la seconde classe des grades de commissaire-adjoint, d'inspecteur-adjoint et d'agent administratif, au motif que, le grade de capitaine de corvette ayant été supprimé, ces officiers « *restent, par le fait d'une assimilation qui a cessé d'exister, les seuls de la Marine et de l'Armée auxquels la solde de 3000 francs est encore allouée, et ces émoluments ne sont plus en rapport avec les obligations qui découlent de leur grade et de leur fonction* »<sup>397</sup>. L'évolution

---

<sup>394</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle, op. cit.*, p. 1621.

<sup>395</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1853, op. cit.*, volume 1, p. 392, article 10, décret du 14 mai 1853 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1863, op. cit.*, volume 2, p. 505, tableau annexé au décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du Commissariat. Comme en 1847, ces textes fixent le cadre métropolitain du Commissariat. Le premier prévoit 429 officiers (9 commissaires généraux, 26 commissaires, 32 commissaires adjoints, 132 sous-commissaires et 230 aides-commissaires), le second 435. Même si l'organisation de 1863 se traduit par une hausse légère de l'effectif du corps, cette dernière est relative puisque ce chiffre comprend les élèves-commissaires, qui ne sont pas titulaires d'un grade.

<sup>396</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1867, op. cit.*, volume 2, p. 567-568.

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 567.

concernant le grade de commissaire général est plus significative. En effet, la position hiérarchique spéciale du commissaire général est constamment confirmée durant la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>398</sup>. Paradoxalement, les rapports préalables aux réformes relatives à la hiérarchie du corps insistent sur les difficultés que rencontrent les commissaires pour atteindre, au cours de leur carrière, un grade équivalent à celui de contre-amiral, alors que les textes n'assimilent aucun officier du Commissariat à ce grade. Un décalage existe donc entre les dispositions légales et la volonté du législateur. Le décret du 19 juin 1900, sur la réorganisation de la hiérarchie des corps de l'Inspection, de Santé, du Commissariat, du Génie maritime et des Ingénieurs-hydrographes, met fin à ce décalage<sup>399</sup>. Le tableau annexé à ce texte prévoit l'assimilation des commissaires généraux aux contre-amiraux et divise leur cadre en deux sections : l'activité et la réserve<sup>400</sup>. Ce texte introduit également, au-dessus du grade de commissaire général, le grade d'inspecteur du Commissariat, assimilé à celui de vice-amiral<sup>401</sup>. Ses attributions sont précisées par un arrêté du 10 novembre 1900<sup>402</sup>. Bien que hiérarchiquement supérieur au commissaire général, le rôle principal de cet officier est de représenter le corps auprès du ministre de la Marine, non de diriger l'action des commissaires généraux. Au titre de sa mission, il conseille le ministre sur les éventuelles réformes concernant le Commissariat. Dans le même sens, il centralise les différents rapports rédigés par les officiers du Commissariat et en réalise une synthèse pour le compte du ministre, afin de l'éclairer sur la marche du service et faciliter la prise de décision. Enfin, en raison de son grade, il préside les concours de recrutement, tant des officiers du corps que des personnels administratifs secondaires sous les ordres du Commissariat. Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le cadre supérieure du Commissariat – inspecteur du Commissariat, commissaire général et commissaire – est équivalent à celui du corps des

---

<sup>398</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 390, article 4, décret du 14 mai 1853 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1863*, *op. cit.*, volume 2, p. 498, article 10, décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du Commissariat. Aux termes de ce texte, le commissaire général prend rang avant les capitaines de vaisseau, mais après les contre-amiraux.

<sup>399</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1900*, *op. cit.*, volume 1, p. 1216-1221.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 1220.

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 1219. Voir également volume 2, p. 1316, décret du 22 juin 1900 qui promet le commissaire général Felix-Cassien Frogier, alors plus ancien commissaire général en activité, au grade d'inspecteur du Commissariat.

<sup>402</sup> *Id.*, volume 2, p. 867-869.

vaisseaux. L'évolution des grades immédiatement inférieurs du Commissariat suit la même logique. Les changements opérés dans la hiérarchie du corps des vaisseaux se répercutent sur celle du Commissariat.

En effet, le décret du 19 juin 1900, outre l'alignement des cadres supérieurs du Commissariat sur ceux du corps des vaisseaux, modifie complètement la hiérarchie du corps<sup>403</sup>. Dans le rapport préalable, le ministre de la Marine propose d'étendre à la Marine les conceptions de l'Armée de terre et substitue à la notion d'« assimilation » celle de « correspondance », concept plus large et qui tire les conséquences de la militarisation de l'administration de la Marine. Reprenant et complétant les nouvelles dénominations prévues par le décret du 26 mai 1899, modifiées par le décret du 5 décembre 1899, le décret du 19 juin 1900 abandonne les anciennes dénominations et achève la militarisation de la hiérarchie du Commissariat<sup>404</sup>. Ce texte prévoit, immédiatement en dessous du grade de commissaire général, le grade de commissaire en chef, divisé en deux classes, la première correspondant au grade de capitaine de vaisseau, la seconde à celui de capitaine de frégate. Vient ensuite le grade de commissaire principal, correspondant à l'ancien grade de capitaine de corvette. Conformément à la décision de 1867, ce grade ne comporte qu'une classe et apparaît comme un reliquat de l'ancienne organisation<sup>405</sup>. Enfin, le grade de commissaire est réparti en trois classes, la première correspondant au grade de lieutenant de vaisseau, la seconde à celui d'enseigne, et la troisième à celui d'aspirant de première classe. Ce cadre continue d'évoluer dans les années 1900, en raison de la réorganisation des services consécutive à l'adoption de l'autonomie des services comme principe organique de l'administration navale. Après la création, par le décret du 7 octobre

---

<sup>403</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1902*, *op. cit.*, volume 2, p. 1216-1221. Voir également p. 973, article 1, décret du premier décembre 1900, constituant de nouveaux cadres dans les corps du Génie maritime, des Ingénieurs hydrographes, du Commissariat de la Marine et du corps de Santé de la Marine. Illustrant la perte de compétence consécutive aux progrès de l'autonomie des directions, ce texte réduit les effectifs du Commissariat, composé désormais de 321 officiers (un inspecteur général, 5 commissaires généraux, 30 commissaires en chef, 50 commissaires principaux, 235 commissaires de première et seconde classe).

<sup>404</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1899*, *op. cit.*, volume 1, p. 845-847, décret du 26 mai 1899 réglant les nouvelles dénominations des grades des officiers des corps assimilés ; et volume 2, p. 806-807, décret du 5 décembre 1899 substituant le titre de commissaire général à celui de directeur du Commissariat.

<sup>405</sup> Ce grade semble avant tout conservé pour faciliter le déroulement de la carrière des officiers du corps.



1902, d'un corps spécialement chargé de l'Inscription maritime, le décret du 5 juin 1903 réduit les effectifs du Commissariat en conséquence et remplace le grade d'inspecteur du Commissariat par celui de commissaire général de première classe<sup>406</sup>. Cette évolution se poursuit en 1910 avec la création de l'Intendance Maritime. La redéfinition du champ de compétences des services du Commissaire général entraîne la réunion du personnel manutentionnaire au Commissariat, réalisée par le décret du 28 juin 1910<sup>407</sup>. La hiérarchie du corps reste proche de celle prévue par le décret de 1903, avec néanmoins deux différences : l'existence du grade d'élève commissaire, assimilé au premier maître élève officier, et l'existence de l'emploi de stagiaire du Commissariat<sup>408</sup>.

## **b.2 – Les conséquences sur les droits et les devoirs des commissaires**

Hormis la réorganisation de la hiérarchie du corps, la reconnaissance de l'état d'officier a peu de conséquences sur les droits et devoirs reconnus aux commissaires, les solutions du début du siècle prévoyant une assimilation très poussée des administrateurs aux militaires en la matière. La reconnaissance de l'état militaire entraîne simplement l'alignement complet du régime statutaire des commissaires sur celui des officiers militaires de la Marine.

En matière d'honneurs militaires, les textes continuent de reconnaître aux officiers du Commissariat les honneurs prévus pour les officiers auxquels ils sont assimilés<sup>409</sup>. La reconnaissance définitive du statut militaire entraîne seulement la réforme des dispositions du service en mer, où le régime des honneurs à rendre est

---

<sup>406</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1903, op. cit.*, volume 1, p. 651-655. La réduction des effectifs du corps alors réalisée est plus importante que celle résultant de l'autonomie des directions. Le Commissariat est alors composé de 182 officiers (4 commissaires généraux, 18 commissaires en chef, 30 commissaires principaux et 120 commissaires de première et seconde classe).

<sup>407</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1910, op. cit.*, partie principale, p. 1380-1383. Le corps se compose alors de 206 officiers (5 commissaires généraux, 24 commissaires en chef, 37 commissaires principaux et 140 commissaires de première et seconde classe).

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 1381, article 4.

<sup>409</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire français - XI<sup>ème</sup> série - deuxième semestre 1863, partie principale*, Paris, Imprimerie Impériale, 1864, p. 932-963, titre VII « des préséances et honneurs militaires dans les armées de terre et de mer », décret du 13 octobre 1863, portant règlement sur le service intérieur des places, texte confirmé par la suite.

rendu commun aux officiers militaires et aux officiers du Commissariat<sup>410</sup>. De même, les pensions dont bénéficient les commissaires restent celles prévues pour les grades auxquels ils sont assimilés, comme l'illustrent les tarifs annexés aux lois du 26 juin 1861, sur les pensions de l'armée de mer, et du 5 août 1879, sur les pensions du personnel du département de la Marine et des colonies<sup>411</sup>. Seul le temps de service exigé est réformé. Il est alors identique à celui des officiers auxquels les commissaires sont assimilés<sup>412</sup>. L'évolution suit la même logique en matière d'uniforme. Bénéficiant de la loi de 1834, les commissaires sont susceptibles d'être placés dans les différentes positions prévues par ce texte, c'est-à-dire l'activité, la non-activité, la disponibilité et la retraite. Dans ce dernier cas, les textes reconnaissent aux commissaires le droit au port de l'uniforme<sup>413</sup>. Dans le même ordre d'idées, les dispenses propres aux militaires leur sont reconnues. Une circulaire du 31 janvier 1866, du ministre de la Marine, précise que les officiers du Commissariat sont dispensés des jurys judiciaires, en raison de leur état militaire. En l'espèce, il s'agit de déterminer si un aide-commissaire peut participer à un jury d'expropriation. Suivant l'avis du ministre de la Marine, le Garde des sceaux reconnaît « *que le grade d'aide-commissaire, ainsi que tous les autres grades formant la hiérarchie du Commissariat de la Marine, plaçant leurs titulaires sous l'application de la loi du 19 mai 1834 concernant l'état d'officier, et les rendant justiciables des conseils de guerre, ils sont assimilés aux militaires en activité de*

---

<sup>410</sup> Voir MINISTÈRES DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Décret sur le service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851, annoté de toutes les dispositions qui ont modifié ce décret à ce jour (août 1863)*, Paris, J. Dumaine, libraire éditeur de l'Empereur, cinquième tirage, 1864, p. 225-259, titre XVI « des honneurs et visites ». L'article 731 de ce texte attribue aux officiers des autres corps de la Marine les honneurs prévus pour les officiers de vaisseau auxquels ils sont assimilés, mais sans commandement, c'est-à-dire, selon l'article 725, les honneurs attribués au grade immédiatement inférieur. Le même principe joue en matière d'honneur funèbre. Cette distinction est l'une des rares traces de l'ancienne distinction statutaire. Ces dispositions sont confirmées par la suite, en 1868 et 1885.

<sup>411</sup> Voir *Répertoire des lois, ordonnances, décrets, arrêtés, décisions et circulaires relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 1020-1021, loi du 26 juin 1861 qui modifie celle du 18 avril 1831 sur les pensions de l'armée de mer.

<sup>412</sup> Voir *Bulletin des lois de la République française - XII<sup>ème</sup> série - deuxième semestre 1879 - partie principale*, op. cit., p. 221-243, loi du 5 août 1879 sur les pensions du personnel du département de la Marine et des colonies. Si l'article 1 renvoie à la loi du 18 avril 1831, pour le temps de service nécessaire pour prétendre à une pension, l'article 2 précise que les fonctionnaires, agents et autres qui réunissent six ans de service à bord des bâtiments de la flotte ou dans les colonies ont droit à pension après vingt-cinq ans de service, temps prévu pour les officiers militaires.

<sup>413</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire français - XI<sup>ème</sup> série - premier semestre 1853 - partie principale*, op. cit., p. 358-360, décret du 27 février 1853 qui règle l'uniforme des officiers de tous grades, en retraite, ou réformés pour infirmité.

*service et doivent, en conséquence, être dispensés de siéger dans les jurys (loi du 4 juin 1853, article 3) »*<sup>414</sup>. En matière de justice, la reconnaissance de l'état d'officier n'entraîne pas de changement majeur, les commissaires relevant, dès l'an VIII, des mêmes juridictions que les officiers militaires<sup>415</sup>. Enfin, en matière de mariage, les commissaires généraux continuent de donner leur avis sur les demandes émanant de leurs subordonnés. Avec la création du grade d'Inspecteur du Commissariat, renommé en 1903 commissaire général de première classe, cette prérogative est transmise à cet officier. Seule la réorganisation de l'arsenal a une conséquence notable en la matière. L'abandon progressif de l'idée d'administration économique fait perdre au commissaire général les prérogatives qu'il exerçait sur les personnels relevant de cette dernière, notamment après le transfert du bagne dans les colonies et la création d'un service de santé indépendant du Commissariat. La reconnaissance de l'état d'officier a, par conséquent, une portée relative en matière statutaire. Dès l'Empire, le statut des administrateurs présente tous les traits propres au statut des officiers militaires et les réformes de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle ne font que consacrer une situation déjà établie et supprimer les quelques dispositions propres au Commissariat.

## 2 – recrutement

L'évolution fonctionnelle et statutaire du Commissariat a des conséquences sur son mode de recrutement. La première concerne les liens entre les commis et les commissaires. La reconnaissance de l'état d'officier soulève un paradoxe levé en 1863 **(a)**. La seconde résulte de la spécialisation du corps durant la seconde moitié du siècle **(b)**.

---

<sup>414</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1866, op. cit.*, volume 1, p. 688-689.

<sup>415</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 58, p. 324-433, loi du 4 juin 1858 ou code de justice militaire pour l'armée de mer.

## a – la militarisation du recrutement

Jusqu'en 1853, le recrutement des commissaires est réalisé tant parmi le personnel administratif secondaire que via un concours spécialement organisé, illustrant ainsi les incertitudes sur la nature militaire ou non du statut de commissaire (a.1). La reconnaissance du caractère militaire du corps, durant le Second Empire, met fin à ce dispositif (a.2).

### a.1 – Les réformes de la Monarchie de Juillet

L'un des critères de distinction entre le grade, conférant l'état d'officier, et l'emploi, est celui de la nomination. Le premier est de la compétence du chef de l'État, le second de la compétence des ministres. En regroupant en un seul corps les commis et les commissaires, la réforme de 1835 accroît les liens entre ces deux catégories de personnel et met en place un corps mixte composé à la fois d'employés, les commis, et d'officiers, les commissaires. En effet, le régime du recrutement des commissaires reste celui prévu par le décret du 31 juillet 1834, et est uniquement réalisé parmi les commis principaux. Seule la composition du jury pour les différents concours évolue, en raison de la redéfinition du rôle de la partie administrative. Le chef d'administration prend le titre de commissaire général et l'inspecteur est remplacé par un capitaine de vaisseau pour le recrutement des sous-commissaires, et par un commissaire pour le recrutement des écrivains et des commis<sup>416</sup>. Les réformes de 1844 n'apportent pas de changement en la matière<sup>417</sup>.

Le régime du recrutement n'est réformé qu'à la fin du règne de Louis-Philippe. L'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du Commissariat, rétablit la qualité d'élève-commissaire<sup>418</sup>. Le rapport préalable insiste sur

---

<sup>416</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), article 1, ordonnance du 3 janvier 1835 portant organisation du corps du Commissariat de la Marine.

<sup>417</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9623 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - 1841-1848), ordonnance du 21 décembre 1844 qui fixe les cadres du Commissariat.

<sup>418</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle*, op. cit., p. 1635-1636, titre IV « des élèves-commissaires ».

l'insuffisance du recrutement des commissaires. Réalisé uniquement parmi les commis principaux, il prive le Commissariat d'éléments sortant de grandes écoles, dont la formation peut s'avérer utile à la complexification des opérations administratives de l'arsenal. Par ailleurs, alors que le recrutement des sous-commissaires parmi les commis s'opère en partie par concours et en partie à l'ancienneté, les écrivains se trouvent dans l'obligation de passer un examen pour être promus comme commis. Leur promotion à l'ancienneté n'est pas prévue<sup>419</sup>. L'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du corps du Commissariat de la Marine, précise, au paragraphe premier de l'article 4, que les places vacantes d'aide-commissaire sont attribuées par concours, pour un tiers aux élèves-commissaires et pour deux tiers aux commis et écrivains<sup>420</sup>. La nomination comme écrivain, puis comme commis, est désormais à la discrétion de l'autorité locale<sup>421</sup>.

La qualité d'élève-commissaire est, de son côté, attribuée par concours aux diplômés des facultés de droit, aux polytechniciens déclarés admissibles aux services publics, ou aux individus sortant de l'école navale et déclarés admissibles en qualité d'élève de la Marine.<sup>422</sup> La réintroduction de cette qualité illustre la militarisation du statut des commissaires. En effet, Le terme de commissaire désigne, depuis l'organisation du corps du Commissariat, un officier devant spécialement être formé. Avant cette réforme, il désigne une fonction pouvant être dévolues aux administrateurs de la Marine. La réforme de 1847 atténue ainsi les liens entre commis et commissaire. En effet, si la promotion des écrivains et des commis reste prévue, l'article 9 de l'ordonnance du 23 décembre 1847 les exclut formellement du cadre du Commissariat<sup>423</sup>. Cependant, elle ne tire pas les conséquences de l'assimilation statutaire très poussée des commissaires aux officiers des corps militaires de la Marine. Le rétablissement de la qualité d'élève-commissaire est néanmoins, un échec. En effet, bien que dix-huit places d'élèves-

---

<sup>419</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales de 1847 – partie officielle*, op. cit., p. 1616-1618.

<sup>420</sup> *Ibid.*, p. 1633.

<sup>421</sup> *Ibid.*, p. 1636-1637, article 15. Les écrivains sont nommés par le préfet maritime sur proposition du commissaire général, les commis sont nommés par le ministre sur proposition du préfet maritime.

<sup>422</sup> *Ibid.*, article 12.

<sup>423</sup> *Ibid.*, p. 1634.

commissaires soient prévues, aucune nomination n'intervient<sup>424</sup>. L'opposition des commis à la réforme est, une nouvelle fois, la cause de l'échec de la réforme. Ces derniers estiment que le rétablissement de la qualité d'élève-commissaires réduit leurs possibilités de promotion au grade d'aide-commissaire<sup>425</sup>.

## a.2 – Les réformes du Second Empire

Le régime du recrutement du Commissariat est fixé en 1863. Jusque cette date, et malgré la reconnaissance légale du caractère militaire du corps, le personnel administratif secondaire continue de former une source de recrutement majeure pour le Commissariat.

Aux termes du décret du 14 mai 1853, relatif au Commissariat de la Marine, les commis et les écrivains demeurent exclus du cadre du corps<sup>426</sup>. Toutefois, la qualité d'élève-commissaire est supprimée. Le décret du 14 mai 1853 précise que le recrutement des aides-commissaires est désormais réalisé parmi les commis, un tiers des places étant attribué par ancienneté, le reste par concours<sup>427</sup>. Par ailleurs, si le recrutement externe reste prévu, il est limité aux élèves de l'école Polytechnique<sup>428</sup>. Le corps continue de présenter un caractère mixte. Légalement composé des différents grades de commissaire<sup>429</sup>, il comprend également, en pratique, les personnels secondaires qui accèdent au grade d'aide-commissaire, soit par ancienneté, soit par concours.

---

<sup>424</sup> FOURÈS (André), *L'école du Commissariat de la Marine (Brest 1864-1939), regard sur soixante-dix promotions et un millier d'anciens élèves*, Condé-sur-Noireau : Éditions l'Harmattan, série Historique, 2010, p. 16.

<sup>425</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, op. cit., volume 1, p. 384, rapport préalable au décret du 13 du 14 mai 1853, portant réorganisation des Commissariat

<sup>426</sup> *Ibid.*, p. 390, article 3. Voir également p. 384. Le rapport préalable précise que la restauration de cette qualité, en 1847, et l'absence de promotion par ancienneté des personnels secondaires au grade d'aide-commissaire privent le Commissariat « *du concours intelligent, utile, dévoué de la plupart des agents secondaires du Commissariat* ».

<sup>427</sup> *Ibid.*, p. 390-391, paragraphe 1, article 5.

<sup>428</sup> *Ibid.*, paragraphe 2. Les militaires ne sont, cependant, pas totalement exclus. Le paragraphe 9 de l'article 13 précise que trois places de commis peuvent être attribuées aux aspirants de deuxième classe ayant au moins un an de navigation en cette qualité. Voir, page 394. Néanmoins, dans le rapport préalable le ministre de la Marine précise que le recrutement parmi les polytechniciens doit être utilisé avec « *réserve* », et l'article 4, paragraphe 6, dispose qu'ils ne sont nommés sous-commissaires que s'ils réussissent l'examen prévu pour la promotion des commis au grade d'aide-commissaire.

<sup>429</sup> *Ibid.*, p. 393, paragraphe 3, article 13. Ce texte précise que la loi de 1834 ne s'applique pas aux commis.

Tous les commis ne peuvent se présenter à ce concours. Outre les conditions de service, le décret du 14 mai 1853 et l'arrêté du 15 mai, sur le concours pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la Marine, imposent diverses conditions pour pouvoir postuler<sup>430</sup>. Son organisation et son déroulement sont de la compétence des commissaires. Ils participent aux jurys, définissent les sujets et procèdent à l'établissement de la liste des candidats. Deux mois avant la date du concours, organisé tous les deux ans, la liste des candidats, par arrondissement maritime, est envoyée par les préfets maritimes au ministre de la Marine. Les préfets y mentionnent la bonne ou mauvaise qualité du travail des candidats, et le ministre, au vu de ce document, arrête définitivement la liste des candidats<sup>431</sup>. Dans les faits, le préfet se base sur les rapports des commissaires, sous les ordres desquels les commis sont placés. Les sujets des épreuves écrites sont déterminés et corrigés par une commission unique pour tous les ports, composée d'un commissaire général et de deux officiers supérieurs du Commissariat<sup>432</sup>. Aux termes de l'article 7, l'épreuve écrite est composée de deux questions, l'une portant sur l'Inscription maritime, l'autre sur le service administratif des forces navales<sup>433</sup>. Les candidats ayant réussi ces épreuves sont déclarés admissibles et passent les épreuves orales. Ils sont interrogés par deux commissaires de la Marine et passent trois épreuves : une de langue étrangère, une de droit, une relative au service administratif de la Marine<sup>434</sup>. La liste définitive des candidats admis est établie par une commission présidée par un commissaire général et formée par les deux commissaires examinateurs, un officier du Commissariat, un officier de l'Inspection et un sous-commissaire faisant office de secrétaire<sup>435</sup>. Les candidats admis sont inscrits sur la liste par ordre de mérite. Les vacances dans le grade d'aide-commissaire sont attribuées selon cet ordre. Cette liste cesse d'être valide quand un nouveau concours est organisé. Les commis ayant réussi le concours

---

<sup>430</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853, op. cit.*, volume 1, p. 390-391, paragraphe 1, article 5, décret du 14 mai 1853. Le recrutement est réalisé parmi les commis ayant deux ans de service. Ces derniers sont nommés par le ministre parmi les écrivains, eux-mêmes recrutés parmi les bacheliers ès lettres ayant réussi un examen. Voir également p. 405-449, arrêté du 15 mai, sur le concours pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la Marine.

<sup>431</sup> *Ibid.*, p. 405-406, article 6.

<sup>432</sup> *Ibid.*, p. 407-409, articles 7 et 8.

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> *Ibid.*, p. 409-410, article 10.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p ; 410-411, articles 13, 14 et 15.

n'ont donc pas de droit acquis à la nomination au grade d'aide-commissaire<sup>436</sup>. Le programme de connaissances est indiqué en annexe de l'arrêté du 15 mai 1853<sup>437</sup>. Il est présenté en quatre titres. Le premier concerne la maîtrise de l'anglais ou de l'espagnol. Le second liste les notions de droit public exigées, et le troisième porte sur le droit privé<sup>438</sup>. Cependant, l'essentiel de ce programme est contenu dans le titre IV, relatif à la législation et à l'administration de la Marine<sup>439</sup>. Lui-même est divisé en trois chapitres : le premier portant sur l'organisation générale de la Marine, le second sur la justice maritime, le dernier sur le commissaire général et ses services<sup>440</sup>. Ce programme n'est pas en rupture avec la conception traditionnelle de la fonction de commissaires. En effet, il est surtout exigé des candidats qu'ils maîtrisent tous les aspects de l'administration économique, tant à terre qu'en mer : les dépenses en argent et la comptabilité financière, la comptabilité des matières, les conventions nécessaires au service, la levée des équipages, etc. Surtout, les connaissances exigées en matière de police de la navigation, de police des pêches, domanialité maritime, d'état professionnel des marins ou d'administration des colonies illustrent la portée réelle du domaine de compétences des commissaires de la Marine, à savoir, au-delà du seul soutien logistique aux unités navales, l'ensemble des affaires maritimes, tant militaires que civiles<sup>441</sup>. Enfin, la promotion aux grades supérieurs du Commissariat est, de manière classique, en partie réalisée à l'ancienneté, et en partie au choix parmi les postulants réunissant certaines conditions de service, tant à terre qu'en mer<sup>442</sup>. La

---

<sup>436</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 395, paragraphe 4, article 14, décret du 14 mai 1853. Ce texte précise que la liste d'admissibilité définitive devient caduque à l'ouverture du nouveau concours. Les candidats admis en attente de nomination perdent, au bout de deux ans, leur droit à être promus aide-commissaire.

<sup>437</sup> Ce programme reprend celui annexé au décret du 21 mai 1850 concernant le concours pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la Marine. Voir *Bulletin officiel de la Marine 1851*, *op. cit.*, volume 1, p. 415-448.

<sup>438</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 412-444. Outre la législation propre au ministère de la Marine, les candidats doivent maîtriser le droit administratif, notamment les marchés publics et la domanialité, le droit civil, notamment les obligations et l'état des personnes, le droit pénal, la procédure administrative, la procédure pénale devant les juridictions militaires, la procédure devant les tribunaux de commerce. Ce programme est confirmé en 1871.

<sup>439</sup> *Ibid.*, page. 415 à 444.

<sup>440</sup> *Ibid.*, page 418 à 444.

<sup>441</sup> Voir en ce sens PRUGNAUD (Eugène, sous-commissaire), *Législation et administration de la Marine ou résolution des questions présentées sous le titre V du programme d'examen, en date du 21 mai 1850*, Rochefort : Imprimerie Loustau, 1851, 3 volumes. Voir également *infra*, partie 2.

<sup>442</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853*, *op. cit.*, volume 1, p. 391-392, articles 6 à 9, décret du 14 mai 1853.



réforme de 1853 reproduit et accentue le paradoxe soulevé par le dispositif de 1835. Prenant acte de l'évolution statutaire amorcée dans les années 1830, les décrets du 12 janvier, sur l'Inspection, et du 14 mai, sur le Commissariat, reconnaissent le caractère militaire de leurs officiers. Néanmoins, en restaurant les liens statutaires entre les inspecteurs et les commissaires, et en instituant un recrutement quasi exclusif de ces derniers parmi les commis, ces textes semblent rétablir l'ancienne qualité d'« officier d'administration ». La reconnaissance légale de l'état d'officier traduit surtout le changement de portée de la division de l'arsenal en une partie économique et une partie navale, qui devient uniquement matérielle.

Ce mode de recrutement est réformé en 1863. Dans le rapport préalable au décret du 7 octobre 1863, relatif au corps du Commissariat de la Marine, le ministre de la Marine lui reproche, d'être trop laxiste dans l'admission des écrivains et trop sévère dans la promotion au grade d'aide-commissaire<sup>443</sup>. Cette critique illustre le caractère mixte de la carrière administrative, telle qu'elle résulte des dispositions du décret de 1853. La réforme du 7 octobre 1863 met fin à ce trait. La qualité d'élève-commissaire est définitivement établie, tandis que la création de l'emploi de commis aux écritures consacre l'existence d'une carrière purement administrative, distincte de celle de commissaire. Cette nouvelle catégorie de personnel remplace les commis et écrivains de Marine<sup>444</sup>. L'article 6 alinéa 2 du décret du 7 octobre 1863 dispose que le recrutement des aides-commissaires est réalisé au sein d'élèves-commissaires. Ces élèves-commissaires sont nommés par le ministre de la Marine. Les postulants doivent être âgés de moins de 23 ans, être reconnus aptes au service militaire et être titulaires d'une licence en droit<sup>445</sup>. Ces deux dernières conditions consacrent l'évolution du Commissariat au sein de l'arsenal. Les postulants âgés de 23 ans et reconnus aptes au service militaire, mais titulaires du diplôme de bachelier ès lettres peuvent également être admis en

---

<sup>443</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1863, op. cit.*, volume 2, p. 492-495.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 495-505, décret du 7 octobre portant réorganisation du corps du Commissariat de la Marine ; et p. 505-512, décret portant création d'un personnel de commis aux écritures. Le premier texte comprend néanmoins des dispositions transitoires autorisant les commis et les écrivains alors en poste de concourir au grade d'aide-commissaire. Le titre de commis aux écritures est remplacé, en 1867, par celui de commis du Commissariat. Voir *bulletin officiel de la Marine, op. cit.*, décret du premier juin 1867 supprimant la dénomination de commis aux écritures.

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 497.

qualité d'élève-commissaire, en cas de réussite au concours spécialement organisé<sup>446</sup>. La nomination au grade d'aide-commissaire est également réalisée par concours, organisé après une période de stage au sein des différents services du Commissariat<sup>447</sup>. Ce stage est d'une durée d'un an pour les élèves-commissaires titulaires d'une licence en droit, de trois ans pour les bacheliers ès lettres<sup>448</sup>. Le concours reste celui prévu par l'arrêté du 15 mai 1853. En cas d'échec à deux sessions, la qualité d'élève-commissaire est perdue. Comme sous l'empire des textes de 1853, la réussite au concours ne donne pas de droit acquis à la nomination au grade d'aide-commissaire<sup>449</sup>. Par ailleurs, l'article 3 précise que quatre places d'aide-commissaire sont réservées aux polytechniciens et aux enseignes de vaisseau. Comme en 1853, la promotion des aides-commissaires issus de Polytechnique ou du corps des vaisseaux au grade de sous-commissaire est conditionnée par la réussite d'un examen<sup>450</sup>. Le texte précise que les aides-commissaires issus des enseignes de vaisseau peuvent se présenter à cet examen après un an de service au sein du Commissariat, alors que ceux issus de Polytechnique peuvent se présenter après trois ans de service. Dans le même ordre d'idée, le décret du 7 octobre 1863 précise qu'un cinquième des vacances dans le grade de sous-commissaire est attribué, par concours, aux lieutenants de vaisseau<sup>451</sup>.

## **b – Les conséquences de la spécialisation du corps**

La spécialisation fonctionnelle du Commissariat, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, a également des conséquences sur le recrutement du corps. Dès 1863, le recrutement de juristes est favorisé (**b.1**). Ce phénomène prend de l'ampleur au début du XX<sup>ème</sup> siècle, en conséquence des réformes sur l'autonomie des directions (**b.2**).

---

<sup>446</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1863, op. cit.*, volume 2, p. 497, article 6 alinéa 3.

<sup>447</sup> *Ibid.*, article 8 alinéa 1.

<sup>448</sup> *Ibid.*, alinéa 2.

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 501, article 13.

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 493, article 3 alinéas 2, 3 et 4. Deux places leurs respectivement réservées.

<sup>451</sup> *Ibid.*, p. 496, article 3 alinéa 5.

## b.1 – le recrutement de juristes

La réforme de 1863 établit définitivement la qualité d'élève-commissaires, et favorise le recrutement de diplômés en droit. Le régime de la durée du stage obligatoire des élèves-commissaires diverge : un an pour les licenciés en droit, trois ans pour les bacheliers ès lettres. Le décret du 7 octobre 1863 régit le recrutement du Commissariat durant toute la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Il n'est réellement réformé qu'en 1903. Il subit, cependant, un certain nombre d'évolutions accentuant la tendance à la spécialisation technique des commissaires. Dès 1868, une circulaire du 7 mars prescrit de dispenser les élèves-commissaires, titulaires d'une licence de droit, des épreuves orales de droit. Le motif avancé dans le rapport préalable illustre la spécialisation du corps. Le ministre de la Marine rappelle que « *dans l'esprit du décret du 7 octobre 1863, ..., le recrutement de ce corps doit s'opérer, d'une manière à peu près exclusive, parmi les jeunes gens munis du diplôme de licencié en droit* »<sup>452</sup>. De même, un décret du 15 septembre 1871 porte à deux ans la durée de leur stage, dans le but de faciliter leur admission<sup>453</sup>. Ce texte met en place un concours pour l'accès à la qualité d'élève-commissaire. Deux concours sont donc prévus : un concours d'entrée et un concours de sortie. Le programme est similaire à celui prévu en 1853<sup>454</sup>. Le concours d'entrée n'est ouvert qu'aux individus titulaires d'une licence en droit<sup>455</sup>. Le phénomène est identique pour le recrutement des aides-commissaires. Même si un décret du 2 novembre 1876 autorise les commis du Commissariat à se présenter au concours pour ce grade, seules quatre places leur sont ouvertes<sup>456</sup>. Le recrutement principal reste réalisé en priorité parmi les élèves-commissaires titulaires d'une licence de droit. Pour favoriser leur recrutement, un

---

<sup>452</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1868, op. cit.*, volume 1, p. 283-284. En outre, leur diplôme leur permet de bénéficier de points d'avance

<sup>453</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1871, op. cit.*, volume 2, p. 210, article 1.

<sup>454</sup> Ce programme connaît une première évolution en 1889. En effet, suite à la création du Commissariat colonial, la partie du programme relative au service colonial est retirée. En effet, suite à la création du Commissariat colonial, la partie du programme relative au service colonial est retirée.

<sup>455</sup> Voir notamment *Bulletin officiel de la Marine 1871, op. cit.*, volume 2, le programme annexé à la suite du décret du 15 septembre 1871 ; Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1895, op. cit.*, volume 2, instruction du 29 novembre 1895 suivie du programme général d'examen pour l'accès au grade d'aide-commissaire, ou Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1910 – partie principale, op. cit.*, le programme annexé au décret du 23 avril 1910 sur le mode de recrutement et l'instruction des officiers du Commissariat.

<sup>456</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1876, op. cit.*, volume 2, p. 617, article 1.

décret du 15 mai 1875 accorde aux aides-commissaires, titulaires d'une licence en droit, deux ans de service au titre de leurs études<sup>457</sup>.

Le rétablissement de la qualité d'élève-commissaire soulève la question de leur statut. Ces derniers formant la source principale du recrutement des commissaires, il s'agit de déterminer s'ils font partie des cadres du Commissariat et bénéficient de l'état d'officier. Plusieurs données conduisent à leur refuser cette intégration. Le décret de 1863, à son article 2 sur les grades composant le Commissariat, ne mentionne pas les élèves-commissaires<sup>458</sup>. Surtout, les critères posés par la loi de 1834 ne sont pas respectés. Le grade est, en application de ce texte, conféré par le chef de l'État. Les élèves-commissaires, comme les commis, sont nommés par le ministre de la Marine<sup>459</sup>. Ils ne sont pas titulaires d'un grade, mais d'un emploi, idée corroborée par plusieurs actes émanant du ministère de la Marine. Une circulaire du 20 novembre 1863, relative aux examens et concours à subir par les commis de Marine et par les écrivains titulaires pour devenir aide-commissaire ou élève-commissaire, distingue, dans son dispositif, l'emploi d'élève-commissaire du grade d'aide-commissaire<sup>460</sup>. De même, un arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> mars 1864, relatif à l'admission des bacheliers ès lettres, qualifie la place d'élève-commissaire d'emploi et non de grade<sup>461</sup>. Les élèves-commissaires ne sont pas titulaires d'un grade. Néanmoins, au cours de leur formation, ils sont amenés à prendre en charge des parties du service normalement assurées par un officier du Commissariat. Ce statut des élèves-commissaires soulève un problème identique à celui posé durant la Monarchie de Juillet par le statut des commis principaux. Il est donc progressivement normalisé. En 1893, en conséquence des réformes sur le recrutement, opérées en 1889 et 1892, le décret du 25 mars, relatif aux conditions d'admission à l'école d'administration de la Marine, change la nature de l'engagement des élèves-commissaires. Ils contractent, en cas de réussite du concours, un premier engagement de trois ans comme élève, puis un second de six ans dans le Commissariat. Le premier engagement « *est souscrit pour les Équipages de la flotte ou pour l'Infanterie de Marine* », c'est-à-dire au sein des

---

<sup>457</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1875, op. cit.*, volume 1, p. 405-506, article 1.

<sup>458</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1863, op. cit.*, volume 2, p. 495.

<sup>459</sup> *Ibid.*, p. 497, article 6 alinéa 1, décret du 13 octobre 1863.

<sup>460</sup> *Ibid.*, p. 513-515.

<sup>461</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1864, op. cit.*, volume 1, p. 172.

corps organisés<sup>462</sup>. Il est donc contracté auprès des corps militaires de la Marine. Par conséquent, si les élèves-commissaires cessent leur formation, ne réussissent pas à intégrer le corps ou si, en cas de réussite, ils n'effectuent pas entièrement leur engagement de six ans comme officier du Commissariat, ils sont dirigés vers les dépôts des équipages de la flotte ou ceux de l'infanterie de Marine. Ainsi, sans être militaire, l'emploi d'élève-commissaire comporte néanmoins des obligations de cette nature. D'ailleurs, ce texte reconnaît aux élèves-commissaires l'assimilation de grade avec les aspirants, pour les marques d'honneurs uniquement<sup>463</sup>. Le rapport préalable à ce texte justifie la mesure par l'impératif de bonne marche du service. Il illustre le paradoxe du statut des élèves-commissaires, identique à celui relatif au statut des commissaires au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette situation mixte reste la norme jusqu'aux réformes du début du XX<sup>ème</sup> siècle. Un arrêté du 4 mars 1898, sur le concours pour les places d'élève-commissaire, continue de qualifier ce poste d'emploi<sup>464</sup>. Cependant, ce texte complète les prescriptions du décret du 25 mars 1893. Dès l'inscription au concours, les candidats, en plus des preuves de leur niveau de formation et de leur moralité, doivent fournir un certificat médical, rédigé par un médecin de la Marine ou un médecin de l'Armée de terre, attestant qu'ils sont aptes au service militaire<sup>465</sup>. Une fois admis, et avant de signer l'engagement prescrit par le décret du 23 mars 1893, ils sont astreints à passer une contre-visite, dont le but est de vérifier leur aptitude au service militaire<sup>466</sup>. Cette obligation d'engagement est confirmée par les décrets du 26 novembre 1902<sup>467</sup>.

---

<sup>462</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1893, op. cit.*, volume 1, p. 444, article 3 alinéa 1 et article 4.

<sup>463</sup> *Ibid.*

<sup>464</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1898, op. cit.*, volume 1, p. 345-351, arrêté du 4 mars 1898, réglementant le concours pour l'emploi d'élève-commissaire de la Marine.

<sup>465</sup> *Ibid.*, article 1.

<sup>466</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>467</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1902, op. cit.*, volume 2, p. 675, décret du 26 novembre 1902 rendant applicable aux élèves du service de santé, aux élèves-commissaires et aux administrateurs stagiaires de l'Inscription maritime, le décret du 5 juin 1899 sur les engagements volontaires et réengagements. Ces textes rendent applicables à la Marine les dispositions relatives aux engagements contractés par les élèves de l'école du service de santé militaire et de l'école vétérinaire. L'intérêt de ce texte est de généraliser l'obligation d'engagement à l'ensemble des personnels relevant de l'ancienne administration économique de l'arsenal, c'est-à-dire les personnels de santé et les officiers de l'Inscription maritime, traduisant ainsi l'abandon définitif de la distinction.

## b.2 – Les réformes du début du XX<sup>ème</sup> siècle

Le régime du recrutement des commissaires connaît, pour la période étudiée, une dernière évolution. Elle est la conséquence des changements affectant le rôle du Commissariat au sein du ministère de la Marine à la charnière des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles : La création du Commissariat colonial en 1889, la création du ministère de la marine et des colonies en 1894, l'adoption, en 1900, de l'autonomie des services comme principe organique de l'administration des arsenaux ; la création, en 1902, d'une direction autonome du Commissariat chargée de prendre en charge l'Inscription maritime ; et l'organisation, en 1909, de l'intendance maritime. En outre, ces réformes doivent permettre de clarifier la législation en vigueur en la matière, le décret du 7 octobre 1863 restant le texte de référence en matière de recrutement, bien qu'ayant connu un certain nombre d'amendements.

Le décret du 6 juin 1903, fixant le mode de recrutement des officiers du Commissariat, tire les conséquences de la réforme de l'arsenal et du changement de composition du corps du Commissariat, réalisés en 1900<sup>468</sup>. Aux termes de ce texte, le Commissariat dispose de cinq sources de recrutement<sup>469</sup>. Cette multiplicité de sources de recrutement trouve sa justification dans l'autonomie des directions. En vertu de ce principe, les directions techniques disposent de compétences anciennement dévolues au Commissariat. Par conséquent, il s'agit d'assurer l'efficacité de l'action du corps en recrutant ses membres parmi des juristes – source première de recrutement – mais aussi parmi les individus qui disposent de l'expérience de l'administration navale. Le recrutement conserve son caractère externe et interne. Le premier est réalisé parmi les titulaires d'une licence en droit. Comme précédemment, ils doivent d'abord concourir pour la qualité d'élève-commissaire, puis ils concourent une seconde fois pour le grade de commissaire de troisième classe, ex-aides-commissaires. Ce recrutement demeure le mode principal. Il est complété par le recrutement de polytechniciens, qui accèdent directement au grade de commissaire de troisième classe. Le recrutement interne à la Marine est réalisé parmi les lieutenants et enseignes de vaisseau qui

---

<sup>468</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1903, op. cit.*, volume 1, p. 655-657.

<sup>469</sup> *Ibid.*, article 1.

accèdent, comme les polytechniciens, directement au grade de commissaire de troisième classe. À noter que les modalités de recrutement et d'avancement pour les officiers de Marine et les polytechniciens restent celles prévues en 1863<sup>470</sup>. Le nombre de places auxquelles ils peuvent prétendre reste limité. Néanmoins, cette limite n'est plus légalement fixée, mais est à la discrétion du ministre de la Marine, et leur promotion au grade de commissaire de seconde classe, ex-sous-commissaire, est conditionnée par leur classement à la suite de leur formation<sup>471</sup>. Enfin, confirmant la réforme réalisée en 1876, le recrutement est ouvert aux personnels secondaires du Commissariat et aux officiers marinières<sup>472</sup>. Outre ces concours pour le grade de commissaire de troisième classe, un concours est ouvert pour le grade de commissaire de seconde classe, perpétuant les pratiques anciennes. Ce dernier est néanmoins réservé, pour la moitié des vacances aux licenciés en droit ayant suivi les cours à l'école d'administration pendant deux ans en qualité d'élève-commissaire, puis de commissaire de troisième classe ; pour un quart des vacances aux personnels administratifs secondaires ; et pour le dernier quart aux officiers marinières<sup>473</sup>. Ce texte est complété par un arrêté du 16 juillet 1903, tirant les conséquences de la création d'un service administratif propre à l'Inscription maritime<sup>474</sup>. Ce texte retire du programme du concours, les matières propres à cette institution<sup>475</sup>. Seules les matières liées au service des arsenaux et de la flotte restent au programme. La réforme de la loi sur le recrutement de 1889, opérée en 1905, n'entraîne pas de véritable changement quant au mode de

---

<sup>470</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1903*, *op. cit.*, volume 1, p. 656, article 2 alinéa 2.

<sup>471</sup> En pratique, le recrutement de commissaires parmi les polytechniciens et les officiers de vaisseau reste exceptionnel. En effet, de 1863 à 1909, sur les 631 élèves-commissaires répertoriés, seuls 9 proviennent de polytechniques et 3 du corps des vaisseaux. Voir FOURÈS (André), *L'école du Commissariat de la Marine (Brest 1864-1939)*, *op. cit.*, p. 273 et 274.

<sup>472</sup> L'ouverture du recrutement des commissaires aux officiers marinières s'explique par leurs attributions en matière d'administration des équipages des unités en opération.

<sup>473</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1903*, *op. cit.*, volume 1, p. 656, article 2 alinéa 2. Le grade de commissaire de seconde classe remplace, à partir de 1899, celui de sous-commissaire.

<sup>474</sup> *Id.*, volume 2, p. 247-248, arrêté du 16 juillet 1903 relatif aux différents concours et examens du Commissariat de la Marine.

<sup>475</sup> *Ibid.*, article 1. Sont notamment exclus du programme la police des pêches, la police de la navigation, la domanialité maritime. Sur l'Inscription maritime, voir *infra*, partie 2, chapitre 1, section 2.

recrutement. Entre 1903 et 1909, seules les modalités du concours sont partiellement remaniées<sup>476</sup>.

Les réformes de 1909 sont plus déterminantes. Un arrêté du 30 novembre modifie la composition du jury. Jusque-là entièrement entre les mains des commissaires, il est désormais présidé par le commissaire général de première classe, un inspecteur du Commissariat, deux professeurs agrégés des facultés de droit, un officier d'un des corps de la Marine et un commissaire de première classe faisant office de secrétaire<sup>477</sup>. Cette composition traduit la nouvelle fonction du Commissariat dans le cadre de l'intendance maritime, institution chargée, outre des approvisionnements généraux, de veiller à la rédaction et à l'exécution de certains marchés nécessaires au service. L'évolution s'achève avec le décret du 23 avril 1910<sup>478</sup>. Ce texte reprend en partie l'ancien dispositif. Les officiers du Commissariat sont toujours recrutés par voie externe ou interne. Au niveau externe, ils restent sélectionnés parmi les licenciés en droit, nommés élèves-commissaires et, pour une place, parmi les polytechniciens. Au niveau interne, ils sont recrutés parmi les personnels secondaires et les officiers marinières<sup>479</sup>. Les candidats issus de Polytechnique, du personnel administratif secondaire ou ancien officiers marinières sont admis directement au grade de commissaire de troisième classe. Les officiers de vaisseau sont désormais exclus. Comme il ressort du rapport préalable, la spécialisation croissante des services du commissaire général rend insuffisante la formation de ces derniers, à la différence des personnels secondaires et des officiers marinières, chacun ayant en charge un aspect de l'ancienne administration économique<sup>480</sup>. Au-delà, au terme de ce processus, le Commissariat est devenu un corps militaire au rôle précis. Son recrutement a évolué en conséquence. Cette situation ne vaut, cependant, que pour le début du

---

<sup>476</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1905 – partie principale, op. cit.*, p. 901-902, arrêté du 25 septembre 1905 fixant le mode d'admission dans le Commissariat des lieutenants et enseignes de vaisseau ; et *Bulletin officiel de la Marine 1906 – partie principale, op. cit.*, p. 597, arrêté du 25 juin 1906 relatif aux conditions d'admission au grade de commissaire de troisième classe, p. 585-586, arrêté du 12 juin 1906 sur l'admission au grade de commissaire de seconde classe, et p. 654, arrêté du 12 juillet 1906 sur le même objet.

<sup>477</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1909 – partie principale, op. cit.*, p. 1429-1441, article 3, arrêté du 30 novembre 1909 déterminant les modes et conditions du concours pour l'emploi d'élève-commissaire.

<sup>478</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1910 – partie principale, op. cit.*, p. 1076-1115.

<sup>479</sup> *Ibid.*, article 1.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 1075-1076.



XX<sup>ème</sup> siècle. Durant la majorité XIX<sup>ème</sup> siècle, les commissaires assurent une fonction spéciale, découlant de la notion d'administration économique : veiller au bon ordre en matière de dépenses.

## **Chapitre 2 : Les commissaires, garants de l'ordre public économique des arsenaux**

De 1828 à 1909, la place des commissaires au sein de l'administration navale apparaît incertaine. Comme le précise le commandant Gougéard, leurs fonctions se superposent à celles des chefs de service, en raison des attributions comptables de ces derniers. De même, parce qu'ils surveillent les chefs de service dans l'exercice de ces prérogatives, les commissaires semblent faire doublon avec les contrôleurs-inspecteurs. C'est la contradiction administrative.

Néanmoins, l'étude de la législation applicable et de la correspondance administrative des arsenaux révèle que le Commissariat assure une fonction bien définie. En effet, les commissaires exercent leurs prérogatives en vue d'assurer la centralisation administrative, c'est-à-dire la centralisation des diverses pièces justifiant une dépense ; le commissaire général étant seul ordonnateur secondaire de l'arrondissement maritime. À cette fin, ils disposent de la police administrative, notion qui prend, dans la Marine, une dimension économique forte, en raison de la finalité de la centralisation administrative. Légalement bornée à la comptabilité et aux formes des actes de dépenses des chefs de service, cette police dépasse, néanmoins, ce seul cadre. Elle amène le Commissariat à assurer un pouvoir de tutelle sur l'ensemble des services de l'arsenal (**section 1**). La centralisation administrative fonde également les compétences des commissaires dans des domaines annexes à l'administration des arsenaux. D'abord en matière de marchés. La rédaction et la passation des conventions nécessaires à la bonne marche du service des arsenaux et de la flotte sont de leur compétence. Les commissaires interviennent également en matière de justice maritime militaire, de prises et de bagne. Si, à première vue, ces divers domaines ne semblent pas liés entre eux, la compétence des commissaires dans ces matières reste la conséquence de la centralisation administrative. En effet, cette dernière ne se borne pas au seul domaine pécuniaire. Elle concerne la reconnaissance légale des droits acquis par les tierces personnes ou par la Marine (**section 2**).

Les commissaires sont donc chargés de veiller au respect de l'ordre public économique de l'arsenal. À ce titre, ils sont distincts des chefs de service. De

même, les commissaires et les contrôleurs n'exercent pas la même fonction. Leurs domaines d'investigation diffèrent : le bon ordre économique pour les premiers, l'ensemble de la marche du service des arsenaux pour les seconds. L'évolution du Commissariat en une direction, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, fait perdre aux commissaires ce rôle. En effet, le Commissariat conserve uniquement ses attributions en matière de comptabilité financière, tandis que les réformes de 1900 et 1909 transfèrent leurs attributions en matière de marchés, ainsi que celles relatives à la comptabilité des matières, aux chefs de service.

## **Section 1 : La surveillance économique de la bonne marche de l'arsenal**

Les prérogatives des commissaires concernent service dans l'arsenal et le service au sein d'une unité en opération. Elles évoluent à mesure que l'autonomie des directions s'impose.

De 1828 à 1900, le Commissariat assure la centralisation comptable du service maritime (**paragraphe 1**). Cette attribution est elle-même intégrée dans une prérogative plus large, exercée par les commissaires pour le compte de l'ordonnateur : la centralisation administrative. Cette prérogative conduit, en pratique, à faire du Commissariat l'auxiliaire de l'autorité supérieure en matière d'administration, au sens commun du terme (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – La centralisation comptable du service maritime**

Le *Dictionnaire de Marine* du vice-amiral Willaumez précise, à l'entrée « commissaire », qu'« *Il y a dans le département de la Marine, tant dans l'administration centrale à Paris que dans les ports, des commissaires généraux ordonnateurs, des commissaires généraux, des commissaires principaux, des commissaires de première et seconde classe et des sous-commissaires. Ils ont pour fonctions les approvisionnements navals, les revues des employés au service, le paiement des soldes et tous les détails d'une comptabilité trop compliquée* »<sup>481</sup>. Tirée de la troisième édition de ce dictionnaire, cette définition illustre les bouleversements consécutifs aux réformes opérées durant la Restauration<sup>482</sup>. En reconnaissant aux autorités militaires des prérogatives sur des domaines relevant de l'administration économique, l'ordonnance du 17 décembre 1828 bouleverse la tenue de la comptabilité de la Marine (A). Cette comptabilité est au cœur des débats relatifs à l'organisation des arsenaux dès le début de la

---

<sup>481</sup> Voir WILLAUMEZ (Jean-Baptiste Philibert, vice-amiral), *Dictionnaire de Marine*, troisième édition, Paris : Bachelier père et fils, 1831, p. 9.

<sup>482</sup> La première édition de cet ouvrage est publiée en 1820.

Révolution. L'importance de la matière est accrue, au XIX<sup>ème</sup> siècle, par la reconnaissance progressive, au profit des Chambres, du pouvoir décisionnel en matière de budget public. La comptabilité doit permettre de vérifier si les deniers publics ont été utilisés selon la volonté de la représentation nationale. Elle est donc un outil de contrôle permettant de constater l'adéquation des dépenses aux besoins, ainsi que le bon emploi de ces sommes<sup>483</sup>. En cas d'irrégularités, elle doit permettre de déterminer précisément quel agent en supporte la responsabilité. Domaine d'intervention par excellence de l'administration économique de la Marine, la tenue de la comptabilité de la Marine soulève une difficulté majeure en matière de responsabilité sous l'effet conjugué des prérogatives croissantes des Chambres sur le budget de l'État et de l'autonomie des directions (**B**). Cette difficulté explique, en partie, les réformes de 1835 et 1844 sur l'organisation des arsenaux. Elle aboutit à distinguer deux comptabilités : une financière, justifiant des dépenses devant les Chambres, et une matérielle, permettant aux directeurs techniques des arsenaux de justifier du bon emploi des ressources mises à leur disposition.

## **A – La remise en cause du monopole des commissaires sur la comptabilité de la Marine**

Jusqu'aux réformes entreprises dans les années 1820, la comptabilité du ministère de la Marine relève de l'administration économique (**1**)<sup>484</sup>. La matière ne soulève alors aucun problème particulier. Cette compétence exclusive cesse au terme des réformes réalisées dans les années 1820 (**2**).

---

<sup>483</sup> Cette opinion est partagée par les commissaires. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), une note du 6 mars 1809 sur les arriérés de paiements, du commissaire aux armements au chef d'administration. Le commissaire aux armements écrit : « *Dans son sens simple et naturel, la comptabilité est l'accomplissement par écrits, des règles établies par la Loi* ».

<sup>484</sup> Sauf entre 1776 et 1784, période où la comptabilité des unités en opération est confiée aux officiers de vaisseaux.

## 1 – La compétence de principe des commissaires

En groupant l'ensemble des services administratifs de l'arsenal dans la partie civile, le décret du 21 septembre 1791 confie l'ensemble de la comptabilité, tant financière que matérielle, aux officiers d'administration<sup>485</sup>.

Ce texte distingue néanmoins l'administrateur chargé des travaux, responsable de l'emploi des matières et des ouvriers, des administrateurs comptables<sup>486</sup>. Surtout, ce texte met en place deux agents, « *responsables et comptables envers l'ordonnateur* » et spécialement chargés l'un de la comptabilité des matières, l'autre de la comptabilité financière<sup>487</sup>. La réforme de 1795 n'a pas de conséquence majeure dans ce domaine. L'alinéa 2 de l'article VII du décret du 2 brumaire an IV, concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine, dispose que la branche « administration et comptabilité » est chargée de « *la comptabilité des matières et des fonds dans les ports et à la mer* »<sup>488</sup>. Ainsi, durant la période révolutionnaire, la comptabilité de la Marine remplit son objectif : prouver qu'une dépense a été exécutée conformément aux décisions de l'autorité supérieure. En effet, l'ordonnateur ordonne une dépense en argent ou en matériel, et le suivi comptable de ces dépenses est assuré par les officiers d'administration, puis commissaires, de la Marine. Ce suivi présente un intérêt particulier en matière de travaux. La confrontation des comptes des matières délivrées par le commissaire aux approvisionnements, aux comptes en journées d'ouvriers et matières rédigés par le commissaire chargé de la comptabilité de l'arsenal, permet de s'assurer du bon emploi des matières, et donc de l'exécution des travaux. De même, la confrontation des comptes de ce dernier commissaire, à ceux tenus par le commissaire aux revues, permet de s'assurer de la présence des ouvriers en charge de ces travaux. Enfin, à l'occasion du désarmement d'un navire, la confrontation des comptes tenus par les administrateurs embarqués à ceux rédigés par le

---

<sup>485</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 317, article 6, décret du 21 septembre 1791 sur l'administration des ports et objets y est relatif. Ce texte précise que les chefs des détails cités à l'article 4 sont comptables et responsables.

<sup>486</sup> *Ibid.*, p. 317-318, article 67. Cette distinction fonctionnelle s'ajoute à la distinction statutaire alors en germe. Voir en ce sens chapitre 1.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 309, articles 8 et 9 sur les attributions du garde-magasin, sous la surveillance du chef des approvisionnements, et du payeur, sous la surveillance du chef des fonds et du contrôleur.

<sup>488</sup> *Ibid.* Voir également p. 40, articles 35 et 37 sur les attributions des officiers d'administration en mer.

commissaire aux armements au départ du navire permet de vérifier l'utilisation du matériel et des fonds embarqués. Une différence de régime entre les comptes des matières et les comptes financiers existent néanmoins. Ces derniers sont centralisés par le commissaire à la comptabilité centrale des fonds, tandis que les comptes des matières restent répartis entre le commissaire du magasin général et ses collègues des autres détails, notamment les chantiers et ateliers, les armements, le bain et les hôpitaux<sup>489</sup>.

Ce régime est confirmé par le règlement du 7 floréal an VIII. La différence de régime entre les comptes des matières et les comptes financiers demeure<sup>490</sup>. Deux points suscitent l'attention. En premier lieu, ce texte amorce la concentration de la comptabilité financière. Il confie la centralisation des comptes financiers et la revue des personnes employées par la Marine à un seul commissaire<sup>491</sup>. Plus important, la qualité d'ordonnateur secondaire est légalement reconnue au responsable de la branche « administration et comptabilité », faisant de ce chef de service le comptable légal de l'arrondissement maritime<sup>492</sup>. Cette comptabilité est alors un moyen à la disposition du ministre de la Marine. En effet, jusqu'en 1817, le budget de l'État est voté globalement, c'est-à-dire par ministère. La différence de régime entre les comptes financiers et les comptes des matières se comprend facilement. La centralisation des comptes financiers des arrondissements maritimes permet au ministre de déterminer les besoins pour le prochain exercice budgétaire. La confrontation des comptes des matières lui permet de s'assurer de la bonne exécution de ses ordres.

---

<sup>489</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 33, article VIII, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des ports et arsenaux de Marine.

<sup>490</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 215, article 36 relatif à l'organisation des services du chef d'administration.

<sup>491</sup> *Ibid.*

<sup>492</sup> *Ibid.*, article 38. Cet article précise que le chef d'administration n'ordonne les dépenses que d'après les ordres du Ministre.

## 2 – Les réformes des années 1820

La Restauration bouleverse cette situation. Les réformes réalisées dans les années 1820, en matière d'administration des forces navales, atténuent la distinction entre l'administration économique et l'administration navale. Les chefs de service reçoivent alors une partie des attributions des commissaires.

Ces réformes concernent, dans un premier temps, une partie des personnels de la Marine. Elles consistent à leur appliquer le régime administratif des unités de l'Armée de terre. Cette évolution concerne d'abord les unités d'infanterie et d'artillerie de Marine. Aux termes de l'ordonnance du 13 novembre 1822, portant organisation d'un corps royal d'artillerie et d'un corps de l'infanterie de la Marine<sup>493</sup>, l'administration économique de ces unités est confiée à un conseil élu par la troupe, et présidé par l'officier-commandant<sup>494</sup>. Ce conseil dirige l'emploi des fonds de la masse générale attachée à l'unité<sup>495</sup>. Cette masse est destinée à payer les soldes et certains achats, les conseils étant compétents pour passer certains marchés. Le matériel acquis via ces conventions est placé dans un magasin propre à l'unité, qui dispose également d'ateliers pour certaines opérations de transformation<sup>496</sup>. Dès lors, les comptes financiers et matériels échappent aux commissaires, et relèvent d'officiers militaires agissant au nom du conseil d'administration de l'unité<sup>497</sup>. Au regard du texte, le rôle des administrateurs apparaît réduit. Le commissaire aux revues doit assister à l'élection des membres du conseil d'administration et surveiller l'administration des détachements d'artillerie ou d'infanterie de Marine<sup>498</sup>. Un mémoire de 1820, rédigé par le commissaire aux revues du port de Toulon, apporte des précisions sur la portée

---

<sup>493</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle, op. cit.*, p. 605-627. Ce texte modifie en partie les dispositions de l'ordonnance du 21 février 1816 portant création d'un corps royal d'artillerie de la Marine. Voir *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 179-237.

<sup>494</sup> *Ibid.*, p. 611, article 9 sur le conseil d'administration des unités d'artillerie de Marine ; et page 623, article 42 sur le conseil d'administration des unités d'infanterie de Marine. Ce régime est repris pour les unités disciplinaires. Voir *Annales maritimes et coloniales 1824 – Partie officielle, op. cit.*, p. 334, article 19, ordonnance du 21 avril 1824, portant création d'une compagnie de discipline de la Marine.

<sup>495</sup> C'est-à-dire de la somme globale, mise à disposition de l'unité pour assurer ses fonctions administratives.

<sup>496</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle, op. cit.*, p. 615-624, articles 21 et 44, ordonnance du 13 novembre 1822.

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 610, 614 et 623, articles 9, 20, et 43 alinéa second, ordonnance du 13 novembre 1822.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 612, article 12.



des attributions du commissaire aux revues sur les troupes de Marine<sup>499</sup>. Il conserve la possibilité de réaliser des revues extraordinaires et continue d'assurer le paiement des soldes des officiers d'artillerie ou d'infanterie de Marine détachés de leur corps. Lors des revues, il vérifie notamment si l'état des soldes de l'unité correspond aux effectifs ou si l'équipement des soldats correspond aux dotations réglementaires. Il contrôle donc les comptes financiers et matériels, rédigés par les officiers compétents. La portée de cette prérogative reste floue. Au final, seul l'ordonnateur semble en mesure de sanctionner légalement une irrégularité comptable, via un refus de délivrer un ordre de paiement. Ce mémoire de 1820 précise également que le commissaire aux revues exerce des prérogatives similaires sur les élèves de la Marine, sur les apprentis canonniers et sur les agents des chiourmes<sup>500</sup>. Le constat est similaire en matière d'équipages. En principe, ils sont constitués par les inscrits maritimes, dont l'administration est confiée aux commissaires affectés dans les quartiers de l'Inscription maritime<sup>501</sup>. La création des équipages de ligne, en 1825, met fin à ce système pour une partie du personnel embarqué<sup>502</sup>. À la différence des équipages provenant de l'Inscription maritime, les équipages de ligne sont permanents. À terre, ils sont placés au sein d'un dépôt spécial, soumis à un régime administratif particulier<sup>503</sup>. Ce dernier s'inspire de celui en vigueur dans les troupes de Marine. L'article 24 de l'ordonnance du 2 octobre 1825 précise que ce dépôt est commandé par un capitaine, assisté d'un lieutenant de vaisseau pour l'habillement, d'un quartier-maître pour la comptabilité et d'un chirurgien de première classe pour le service de santé<sup>504</sup>. Un conseil d'administration, composé d'officiers de vaisseau, est également institué pour « *la confection d'habillement* », « *l'acquittement de la solde et la comptabilité* » et « *la surveillance de toutes les opérations relatives à la comptabilité des équipages de ligne* », compétences identiques à celles attribuées

---

<sup>499</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 20 « Du commissaire aux revues ». La réforme de 1822, ne fait que réorganiser les troupes de Marine. Leur mode d'administration reste similaire à celui prévu en 1816.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.

<sup>502</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle*, op. cit., p. 567-599, ordonnance du 2 octobre 1825 qui organise le personnel militaire de la Marine royale en équipage de ligne.

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 575-577, titre IV, ordonnance du 2 octobre 1825.

<sup>504</sup> *Ibid.*, p. 575.

aux conseils d'administration des unités d'infanterie et d'artillerie de Marine<sup>505</sup>. Le texte précise, d'ailleurs, que le commissaire aux fonds et revues exerce, à l'égard de ce conseil, les attributions qu'il exerce auprès des conseils prévus pour les unités d'artillerie et d'infanterie de Marine, c'est-à-dire le contrôle de la comptabilité financière et matérielle des équipages<sup>506</sup>. Ces prérogatives sont confirmées par le règlement du 19 octobre 1825 sur l'administration et la comptabilité des équipages de ligne<sup>507</sup>. Néanmoins, bien que posant des exceptions aux compétences de principe des administrateurs, ces réformes ont une portée limitée. Elles concernent uniquement les attributions du commissaire aux fonds et revues, et porte sur certains personnels, organisé comme des troupes militaires.

La réforme de l'administration des arsenaux de 1828 a des conséquences plus profondes. Sanctionnant une pratique, les directions deviennent comptables et responsables des matières placées dans leurs magasins propres, c'est-à-dire les matières brutes ou ouvragées, reçues du magasin général, des vaisseaux en désarmement ou des autres directions<sup>508</sup>. Le détail des travaux est supprimé. Le suivi comptable des divers travaux est désormais assuré par les gardes-magasins particuliers attachés aux diverses directions. Surtout, l'existence de magasins particuliers aux côté du magasin général modifie le schéma comptable. En effet, dans les régimes prévus par les textes de l'an VIII et de 1815, l'ensemble des matières est placé dans le magasin général, et délivré par via le garde-magasin sous la surveillance du commissaire aux approvisionnements. À partir de 1828, les matières sont délivrées soit par les magasins particuliers, soit par le magasin général. L'unité de la comptabilité des matières paraît rompue. Néanmoins, elle est maintenue en principe. L'article 104, alinéa premier, de l'ordonnance du 17

---

<sup>505</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle*, op. cit., p. 575, article 25 sur la composition du conseil d'administration du dépôt général, et p. 576, article 27 sur ses attributions.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p. 576, l'article 26.

<sup>507</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle*, op. cit., p. 244-276.

<sup>508</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle*, op. cit., p. 623-624, Rapport préalable à l'ordonnance du 14 juin 1844. Le ministre de la Marine précise que l'inconvénient principal de la centralisation des matières au magasin général était la lenteur dans l'exécution des ordres d'emploi, en raison de l'intervention systématique du magasin général sur l'ensemble des mouvements des matières. Dès la fin des années 1810, des magasins particuliers sont organisés, par l'autorité locale ou le ministre, en vue d'accélérer les opérations d'armement des navires.

décembre 1828 dispose que le commissaire aux approvisionnements fait la recette de toutes les matières, brutes ou ouvragées, livrées en exécution d'une convention<sup>509</sup>. Le commissaire aux approvisionnements procède ainsi à la recette des matières entrantes dans l'arsenal. En pratique, une partie de ces matières est acquise pour le compte des directions. Dans cette situation, les matières acquises sont inscrites en recette par le garde-magasin général, avant d'être délivrées au magasin de la direction à l'origine de l'acquisition. Toutes les matières utilisées dans l'arsenal transitent donc par le magasin général. Le commissaire aux approvisionnements, via le garde-magasin, assure l'unité de la comptabilité des matières. Ainsi, malgré l'introduction de magasins particuliers auprès des directions, la réforme de 1828 ne remet donc pas en cause le champ de compétences des administrateurs, puisque l'unité comptable demeure. De même, malgré les dispositions propres aux personnels organisés en corps, la comptabilité des dépenses en personnel reste de la compétence du commissaire aux revues, armement et prises. Enfin, la comptabilité financière reste centralisée par le commissaire à la comptabilité des fonds. Les réformes réalisées dans les années 1820 restent donc conformes aux principes organiques régissant l'administration des arsenaux. La création des magasins particuliers ne bouleverse pas la distinction entre l'administration navale et l'administration économique. Chargés de l'emploi du matériel, les directeurs doivent pouvoir disposer des matières propres à leurs spécialités dans le but de faciliter l'exécution des ordres. Des commis, chargés de tenir à jour la comptabilité, sont affectés aux magasins des directions sous l'autorité des chefs de service<sup>510</sup>. Les directeurs deviennent comptables de l'emploi de ce matériel. En outre, les commis placés sous leurs ordres suivent l'emploi de la main d'œuvre et constatent les dépenses en salaires<sup>511</sup>. Cette organisation n'est que l'aboutissement de la distinction entre l'administration et l'administration économique. Les chefs de service, chargés de réaliser les divers travaux dans l'arsenal (construction et entretien des navires, des bâtiments, fabrication des armes, etc.), en deviennent responsable. Ils doivent

---

<sup>509</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 24.

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 27, article 115, ordonnance du 17 décembre 1828. La direction de l'artillerie de Marine apparaît, au regard de ce texte, dans une situation proche des corps organisés, un sous-officier de cette direction pouvant assumer les fonctions de garde-magasin particulier.

<sup>511</sup> *Ibid.*

donc prouver leur bonne exécution, via les comptes d'emploi des matières et des ouvriers. Ces comptes semblent dispersés entre les directions, en raison de la suppression de l'emploi de commissaire aux travaux. Néanmoins, leur unité est assurée directement par le chef d'administration, qui centralise les états rédigés par les directeurs<sup>512</sup>. Ainsi, le schéma comptable mis en place en 1828 permet de retracer les diverses opérations réalisées dans l'arsenal. Cependant, l'ordonnance du 17 décembre 1828 comporte une disposition rendant difficile la mise en œuvre de ce nouveau schéma. L'article 107 dispose qu'« *Il sera dressé, dans chaque port, d'après les ordres du préfet maritime, des états indiquant la nomenclature des objets à délivrer aux divers services, soit par le magasin général, soit par les directions* »<sup>513</sup>. La répartition des matières entre le magasin général et les magasins particuliers dépend de l'autorité locale, ce qui consacre légalement l'autonomie administrative des arsenaux<sup>514</sup>. Cet article rend impossible une application uniforme du nouveau régime administratif des ports<sup>515</sup>. Le problème se pose en particulier en matière de responsabilité. En fonction de l'arrondissement, la responsabilité comptable des directeurs varie selon la répartition des matières entre le magasin général et les magasins particuliers. Cette difficulté locale aggrave un problème global, résultant des pouvoirs croissants des Chambres sur les budgets publics.

## B – La spécialisation comptable des commissaires

Durant la Restauration et la Monarchie de Juillet, les prérogatives des Chambres sur le budget de l'État sont accrues. Cependant, les compétences comptables des chefs de service des ports militaires et l'autonomie comptable des arsenaux rendent plus difficile le contrôle parlementaire sur le budget de la Marine et son exécution (1). Ce problème est résolu durant la Monarchie de Juillet. Le règlement du 13 décembre 1845, sur la comptabilité des matières appartenant à la

---

<sup>512</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 26-27, article 113.

<sup>513</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>514</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, B.

<sup>515</sup> Voir, en ce sens, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E14 (divers), instructions du préfet maritime du 6 mars 1829 et premier janvier 1830 sur l'application de l'ordonnance du 17 décembre 1828.

Marine, consacre le partage de compétences comptables entre les chefs de service, responsables des comptes des matières, et les commissaires, responsables des comptes financiers (2).

## 1 – Un contrôle parlementaire entravé

Soulevée par l'ingénieur en chef Dupont, la question de l'efficacité du contrôle parlementaire sur le budget de la Marine trouve son origine dans l'évolution du mode de vote du budget national par les Chambres.

Durant la Restauration, le vote par ministère est abandonné. En 1828, le budget n'est plus voté globalement, c'est-à-dire par ministère, mais par section<sup>516</sup>. Cette spécialisation du vote permet un véritable contrôle parlementaire sur l'emploi des fonds publics<sup>517</sup>. Cette surveillance accrue en matière financière est alors justifiée, notamment, par le paiement des dommages de guerre et des frais d'occupation de la France aux vainqueurs de Napoléon. Il s'agit de réaliser ces paiements le plus rapidement possible<sup>518</sup>. Une fois les paiements réalisés, cette surveillance du budget devient une arme politique et permet aux Chambres, à l'occasion du vote du budget, de discuter de la politique du gouvernement. En outre, bien que les Chambres, suite à la Révolution de 1830, disposent de l'initiative des lois, les discussions budgétaires restent la seule voie d'intervention des chambres en matière d'administration de la Marine, la plupart des textes relatifs à la matière

---

<sup>516</sup> Dès 1817, les ministres doivent présenter leur budget en sous-ensembles, et se voient interdire de dépenser au-delà du seuil fixé pour ces sous-ensembles. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 21, p. 146, article 151, loi du 25 mars 1817 sur les finances. Ces sous-ensembles évoluent en sections en 1827. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1827 précise que le budget du Ministère de la Marine est divisé en six sections : administration centrale, personnel, approvisionnements, travaux relatifs à la flotte, constructions hydrauliques, objets spéciaux (baigne et dépenses diverses dont les colonies). Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 27, p. 416, le tableau annexé à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1827 qui prescrit d'établir, dans le budget général de l'État, des sections spéciales limitant les dépenses de chaque service.

<sup>517</sup> Cette prérogative se traduit par l'obligation des ministres de présenter les comptes de l'exercice précédent, par la définition de la forme de ces comptes, et par le principe de publicité des dépenses. Voir AUDIFFRET (Charles), *Système financier de la France*, Paris, Imprimerie et librairie administrative de Paul Dupond, 1863, troisième édition, volume 2, p. 503-509.

<sup>518</sup> Le paiement de l'ensemble des dettes contractées à l'occasion des guerres révolutionnaires et impériales est réalisé durant le premier gouvernement du duc de Richelieu.

étant de nature réglementaire<sup>519</sup>. Néanmoins, ce contrôle parlementaire croissant soulève un problème à partir de 1831, lors de l'introduction du vote par chapitre<sup>520</sup>. Le budget du ministère de la Marine et des colonies est alors divisé en quinze chapitres<sup>521</sup>. Comme l'indique l'ingénieur en chef Dupont, le critère retenu pour établir la nomenclature de ce budget est celui de la nature de la dépense. Ce budget distingue ainsi les dépenses en personnel et les dépenses de matériel<sup>522</sup>. Le respect de cette nomenclature des dépenses, c'est-à-dire le contrôle du bon emploi du budget de la Marine, est assuré via les divers états comptables rédigés en fin d'exercice par les autorités compétentes, et centralisés par les commissaires. Cependant, l'autonomie comptable des arsenaux, résultant de l'article 107 de l'ordonnance du 17 décembre 1828, rend difficile ce contrôle en raison de l'absence d'unité dans la nomenclature comptable utilisée dans les arsenaux. La question de la justification des comptes est à nouveau soulevée, mais se pose en de nouveaux termes : l'absence d'une nomenclature comptable commune à l'ensemble du Ministère de la Marine, et donc d'un partage clair de compétences sur la comptabilité des matières, rend difficile le contrôle parlementaire sur le budget du Ministère de la Marine. La responsabilité des agents locaux apparaît, dès lors, difficile à déterminer. Ce flou implique que la responsabilité de l'emploi du budget échoit, en pratique, au Ministre<sup>523</sup>. Ainsi, paradoxalement, la comptabilité de la Marine, notamment les comptes relatifs au matériel et à son utilisation, au cœur des débats concernant l'organisation des arsenaux, ne fait l'objet d'aucune réglementation spéciale avant 1840. Le problème se pose jusqu'en 1845. Il est accentué par la spécialisation croissante du budget du ministère de la Marine<sup>524</sup>.

---

<sup>519</sup> Les dysfonctionnements du système administratif mis en place en 1835 dans les arsenaux de la Marine sont soulevés, dès 1837, lors des discussions relatives aux budgets. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1837 - Partie non-officielle*, op. cit., p. 744 à 1022. La réforme de 1844 est réalisée en conséquence de ces critiques récurrentes adressées par les Chambres durant ces discussions.

<sup>520</sup> Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série*, op. cit., tome 2, première partie, p. 9, articles 11 et 12, loi du 29 janvier 1831.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 12 à 27, tableau annexé à la loi du 29 janvier 1831.

<sup>522</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 137.

<sup>523</sup> Voir en ce sens GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative*, op. cit. ; et DUPOND (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit.

<sup>524</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit. En 1841, le budget de la Marine est réparti en 21 chapitres, et passe à 36

Cependant, cette spécialisation ne s'accompagne pas de la définition d'un critère clair de classification des dépenses. Si le budget de 1841 retient le critère de la nature de la dépense, les budgets ultérieurs utilisent indistinctement ce premier critère et celui du service à l'origine de la dépense. Dès lors, la responsabilité comptable connaît des variations importantes entre les officiers des directions et les commissaires.

La Monarchie de Juillet apporte deux réponses à ce problème. La première est institutionnelle : il s'agit de la création du Commissariat de la Marine en 1835, corps exerçant une tutelle sur l'ensemble des services des arsenaux et centralisant la comptabilité financière. L'expérience est un échec et l'ordonnance de 1844 revient à l'organisation de 1828. Outre la double fonction du commissaire général, à la fois administrateur et inspecteur, il est reproché à ce système de se concentrer sur la forme de la comptabilité et de négliger le fond<sup>525</sup>. Bien que la fonction de commissaire aux travaux soit rétablie, l'autonomie des ports en matière de nomenclature comptable demeure. Dès lors, le problème concernant la responsabilité de l'emploi des matières persiste. Elle continue d'échoir directement au Ministre, garant devant les Chambres de l'exécution du budget de la Marine selon les prescriptions de la loi de finances. La comptabilité de la Marine fait l'objet, en conséquence, d'une législation spéciale, adoptée en 1840. Le règlement du 31 octobre, « *pour servir à l'exécution, en ce qui concerne le département de la Marine et des colonies, de l'ordonnance du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique* », constitue la seconde réponse aux questions comptables soulevées par les diverses réformes de l'administration des arsenaux<sup>526</sup>. À première vue, ce texte semble résoudre le problème de responsabilité. Le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget du Ministère de la Marine est confirmé par l'article 172. Par ailleurs, cet article impose, à la clôture de chaque exercice budgétaire, de présenter la comptabilité des matières en valeur, par service, et par établissement<sup>527</sup>. Ainsi, la responsabilité des directeurs, prévue par le texte de 1828, apparaît susceptible

---

chapitres en 1846. Ramené à 24 chapitres en 1881, il en comprend 40 en 1887, 56 en 1903 et 57 en 1909.

<sup>525</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, A.

<sup>526</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 – Partie officielle*, op. cit., p. 1193-1285.

<sup>527</sup> *Ibid.*, p. 1250-1251, paragraphe 3, article 172.

d'être engagée. Néanmoins, ce texte concerne principalement la comptabilité financière, entièrement de la compétence des commissaires. Surtout, la question des comptes d'emploi est peu abordée et l'autonomie comptable des ports n'est pas remise en cause. Par conséquent, la question de la clarté des comptes des matières - clarté permettant un contrôle réel de l'emploi des matières par la Cour des Comptes – reste ouverte<sup>528</sup>. Cette première question en soulève deux autres : celle de la corrélation entre les comptes des matières et les comptes financiers, et celle des éventuelles responsabilités. Une nouvelle fois, les dispositions adoptées dans ce domaine, loin de bouleverser les principes organiques de la Marine, ne font que tirer toutes les conséquences de la distinction entre l'administration économique et l'administration navale. La comptabilité des matières est séparée de la comptabilité financière. Le règlement du 13 décembre 1845, sur la comptabilité des matières appartenant au département de la Marine et des Colonies, consacre cette division<sup>529</sup>.

## 2 – Le règlement du 13 décembre 1845

Ce texte met fin à l'autonomie comptable des ports. Un schéma comptable, permettant de déterminer les éventuelles responsabilités sur les comptes des matières, est établi.

Aux termes du règlement du 13 décembre 1845, les dépenses en matériel sont ordonnées par les directeurs, visées par le commissaire aux travaux et exécutées par les garde-magasins<sup>530</sup>. L'unité de la comptabilité des matières de l'arsenal est néanmoins préservée. L'article 2 du règlement du 13 décembre 1845 fait du garde-

---

<sup>528</sup> Principe posé par l'ordonnance du 26 août 1843, sur la comptabilité des matières appartenant à l'État. Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série, op. cit.*, tome 29, p. 353-357.

<sup>529</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 – Partie officielle, op. cit.*, p. 979 à 998.

<sup>530</sup> *Ibid.*, p. 987, article 35, règlement du 13 décembre 1845. En outre, les délivrances effectuées pour le service des subsistances, sont visées par le directeur des subsistances, futur commissaire aux subsistances ; les délivrances effectuées pour les hôpitaux, par le commissaire aux hôpitaux ; celles pour le bagne, par le commissaire au bagne ; et celles effectuées pour les services dans les établissements hors port, par l'officier d'administration localement compétent. À noter que l'article 36 précise que les délivrances d'étoffes au corps de troupes, nécessaires à la fabrication des effets d'habillement, sont directement ordonnées par le commissaire aux approvisionnements. Voir *Annales maritimes et coloniales 1840 – Partie officielle, op. cit.*, p. 987, article 36.



magasin général le comptable de principe des matières nécessaires au service de l'arsenal<sup>531</sup>. Par conséquent, les garde-magasins particuliers, attachés aux directions, sont ses subordonnés comptables<sup>532</sup>. Cette subordination, les prérogatives du commissaire aux approvisionnements sur les matières entrant dans l'arsenal et la centralisation des comptes de travaux par le commissaire aux travaux, permettent au Commissariat d'assurer la centralisation de la comptabilité des matières. Les fluctuations dans la forme du budget ont un impact moindre, les responsabilités comptables locales étant désormais définies. En effet, le règlement du 13 décembre 1845 pose le principe de la responsabilité comptable des garde-magasins particuliers attachés aux différentes directions. Le texte précise que « *l'autorité exercée sur les comptables par les officiers ou fonctionnaires chargés de la direction ou du contrôle, dans la limite déterminée par les règlements, n'atténue en rien la responsabilité qui pèse sur les comptables pour tout ce qui concerne les quantités, la conservation, la distribution des denrées, matières et objets confiés à leur garde* »<sup>533</sup>. Ce principe est la suite logique des réformes réalisées depuis 1828. Dès lors, seul l'exercice irrégulier, par les chefs de service, de leurs prérogatives est susceptible d'exonérer ces agents de leurs responsabilités, principe posé par l'article 12<sup>534</sup>. Néanmoins, ce risque paraît minime, les ordres de délivrance des chefs de service devant obligatoirement être visés par le commissaire compétent<sup>535</sup>. Le système est complété par la définition d'une nomenclature générale du matériel de la Marine. Ce visa des commissaires illustre la contradiction administrative soulignée par le commandant Gougéard. Les directeurs ordonnent les dépenses des matières placées dans les magasins particuliers sous la surveillance du Commissariat qui est chargé de centraliser les comptes de l'arrondissement. Cette répartition des compétences comptables est confirmée durant le Second Empire et au début de la Troisième République. Les

---

<sup>531</sup> BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 – Partie officielle, op. cit.*, p. 979, article 2. Le garde-magasin général est directement comptable des matières nécessaires aux approvisionnements généraux de la flotte, aux travaux hydrauliques et bâtiments civils et à l'habillement. Les services des subsistances, des hôpitaux et des chiourmes, bien que rattachés au Commissariat, disposent de comptables des matières propres, à savoir : un garde-magasin pour les subsistances, un agent comptable pour les hôpitaux et un agent comptable pour les chiourmes.

<sup>532</sup> *Ibid.* l'alinéa second de l'article 2, précise que les garde-magasins particuliers sont les préposés comptables du garde-magasin général.

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 981, article 11.

<sup>534</sup> *Ibid.* Le refus d'exécution doit être motivé par écrit.

<sup>535</sup> *Ibid.*, p. 987, article 35 alinéa 1.

différentes réformes réalisées dans ce domaine se concentrent principalement sur la forme de la comptabilité des matières<sup>536</sup>. Seul le décret du 22 septembre 1854 apporte des précisions. Ce texte impose la tenue d'une comptabilité des matières en quantité et en valeur, afin de faciliter la corrélation entre les comptes en matière, de la compétence des directeurs, et les comptes financiers, de la compétence du Commissariat<sup>537</sup>.

Ces compétences comptables sont alors proches de celles exercées par les commissaires, dans le cadre du service en mer. Dès l'an VIII, les administrateurs embarqués à bord d'un navire, ou groupe de navires, sont chargés du suivi comptable des consommations ordonnées par les autorités compétentes, et de la centralisation des comptes<sup>538</sup>. Cette compétence est, par la suite, confirmée par les divers textes sur le service à bord des bâtiments de la flotte<sup>539</sup>. La consécration définitive de l'autonomie des directions et la création de l'intendance maritime clarifient la répartition des compétences, et donc des responsabilités, relatives à la comptabilité des matières. La première conséquence est la suppression définitive du magasin général. En pratique, ce dernier disparaît dès les années 1880. La création de nouvelles directions, donc de nouveaux magasins particuliers, réduit d'autant les matières qui y sont conservées. Il devient une fiction comptable, le commissaire aux approvisionnements assurant, via le garde-magasin, l'enregistrement comptable des matières entrant dans l'arsenal. Le partage de compétences, réalisé en 1900 dans ce domaine, met fin à cette fiction, les différents directeurs étant administrateurs des matières dépendant de leurs services. La création de l'Intendance Maritime en 1909 ne vise, dans ce cadre, qu'à fixer la responsabilité sur une partie des matières - les subsistances - jusque-là

---

<sup>536</sup> Voir notamment *Bulletin officiel de la Marine 1857, op. cit.*, volume 2, p. 1031-1060, décret du 30 novembre 1857 portant règlement sur la comptabilité des matières appartenant au département de la Marine et des colonies ; et *Bulletin officiel de la Marine 1887, op. cit.*, volume spécial, le décret du 5 mars 1887, sur le même objet.

<sup>537</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1854, op. cit.*, volume spécial, p. 1-2, article 1.

<sup>538</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 215-216, le titre IV, « service en mer », règlement du 7 floréal an VIII.

<sup>539</sup> Voir *Ordonnance du Roi sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale*, Paris, Imprimerie Royale, 1827, p. 161-171, titre XII, « des officiers d'administration ». Voir également *Décret du service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851* cinquième édition, Paris : Librairie Militaire, 1851, p. 188-198, titre XII, « des officiers d'administration ». Les décrets du 20 mai 1868 et du 20 mai 1885 confirment les dispositions adoptées en 1851.

dispersées<sup>540</sup>. Le déclin des compétences est moindre en matière de comptes financiers. Ordonnateur secondaire pour l'arrondissement, le commissaire général continue d'assurer la centralisation des comptes financiers<sup>541</sup>. De 1844 à 1900, la tenue de la comptabilité semble donner raison au commandant Gougéard, quand il qualifie le système de l'ordonnance de 1844 de « contradiction administrative » et soulève, par ces termes, la question du rôle du Commissariat dans l'administration navale. Cependant, cette répartition des prérogatives comptables traduit non pas une incertitude, mais un exercice particulier des prérogatives de police dans l'arsenal. De ce point de vue, le Commissariat exerce ses attributions en vue d'assurer la centralisation administrative.

## Paragraphe 2 – La centralisation administrative

La centralisation administrative est le rôle principal des commissaires de la Marine à partir de 1828. Elle consiste en la centralisation et la vérification de l'ensemble des actes impliquant une dépense, en argent ou en matière. Elle est assurée par les divers commissaires qui disposent, dans ce but, de la police administrative. Cette dernière notion acquiert un sens particulier dans la Marine, fixé en 1844 (**A**). Elle fait du Commissariat l'auxiliaire de l'autorité supérieure – préfet maritime ou ministre – en matière d'administration (**B**).

### A – La notion de police administrative

La notion de police administrative prend un sens spécial dans la Marine. Ce sens résulte de la coexistence dans l'administration des arsenaux, à partir de 1828, de deux principes opposés : d'une part, la distinction entre l'administration économique et l'administration navale, et d'autre part, l'autonomie des directeurs.

---

<sup>540</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1909 - partie principale*, op. cit., p. 1384-1388, rapport préalable au décret du 18 décembre 1909 portant réorganisation des services administratifs de la Marine.

<sup>541</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900*, op. cit., volume 2, p. 271, article 8, décret du 25 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et établissements de la Marine ; et *Bulletin officiel de la Marine 1909 - partie principale*, op. cit., p. 1401, article 19, décret du 18 décembre 1909.

Dès la Révolution, la notion de police revêt une dimension économique importante. Néanmoins, les réformes réalisées dans les années 1820 jettent le flou quant à sa portée précise dans le cadre de la Marine (1). Ce flou est levé à l'occasion des réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet. La police administrative se définit alors comme un pouvoir de surveillance comptable, exercé par les commissaires sur les chefs de service (2).

## 1 – La difficile définition de la notion de police administrative (1791 – 1835)

Prise dans son sens commun, la police administrative « *a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et chaque partie de l'administration* »<sup>542</sup>. Les agents de l'État disposent de la faculté de prendre des règlements afin d'en assurer le respect.

Dans le cadre de l'administration maritime, l'ordre public correspond à la bonne marche du service, tant à terre qu'en mer. La police administrative désigne ainsi les règlements pris par les autorités compétentes dans ce but. En mer, elle correspond au pouvoir disciplinaire des officiers. À terre, la police administrative comprend, notamment, les mouvements et les revues du personnel civil et militaire, la surveillance de l'accès à l'arsenal, le bon ordre dans l'exécution des travaux, la garde et la conservation du matériel<sup>543</sup>. Durant la Révolution et l'Empire, l'évolution de la notion d'administration dans la Marine influe sur la définition de la notion de police administrative (a). La création des équipages de ligne et la réforme de l'administration de l'arsenal, dans les années 1820 changent, une seconde fois, la portée de cette police (b).

---

<sup>542</sup> Voir BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration, op. cit.*, volume 2, p. 1498.

<sup>543</sup> Voir les dispositions relatives aux ordonnateurs dans les textes de 1791 et 1795, et celles relatives aux préfets maritimes dans les textes de l'an VIII, 1828 et 1844.

## a – la Révolution et l'Empire

Les réformes de 1795 et de l'an VIII donnent à la notion de police administrative son sens économique (a.1). La correspondance administrative des ports permet d'en cerner précisément la portée (a.2).

### a.1 – Une notion économique

Sous l'empire du décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration des ports et objets y relatifs, la police de l'arsenal est entièrement aux mains des officiers d'administration<sup>544</sup>. Leurs prérogatives, en la matière, correspondent à la définition commune de la notion de police.

Néanmoins, l'organisation alors en vigueur, porte les prémices des évolutions futures que connaît la notion de police administrative dans le cadre de l'administration maritime. En effet, la répartition des compétences prévue par ce texte implique une certaine spécialisation. Sur les six détails de l'arsenal, quatre ont un objet économique. Les chefs d'administration placés à leur tête sont chargés de tenir la comptabilité, tant financière que matérielle, et de veiller à la régularité des pièces justificatives des dépenses<sup>545</sup>. Les réformes ultérieures recentrent les prérogatives des commissaires sur cet aspect de leurs prérogatives de police. En effet, à partir de l'an IV, la police administrative, au sens commun, est partagée entre les chefs des quatre branches de l'administration des arsenaux. Chacun devient compétent pour adopter les règlements nécessaires à la bonne marche des services sous sa responsabilité. Cette compétence est confirmée par la réforme de l'an VIII. L'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII dispose que « *la police des ateliers ou chantiers appartiendra aux individus auxquels ils ressortissent ; celle*

---

<sup>544</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 307-318.

<sup>545</sup> *Ibid.*, volume 2, p. 308, article 4, décret du 21 septembre 1791. Ces services sont : l'arsenal et la comptabilité de l'arsenal en journées d'ouvriers et matières ; le magasin général et approvisionnements ; les comptabilités des armements, les vivres et les classes ; les fonds et revues. Voir également pages 319 à 327, décret du 28 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine. Ce texte distingue, pour la première formation de la nouvelle administration, les chefs d'administration destinés à la comptabilité, choisis parmi les anciens commissaires, des chefs d'administration destinés aux travaux, choisis parmi les anciens officiers des constructions navales.

*des magasins, bagnes et hôpitaux, aux administrateurs préposés* »<sup>546</sup>. Plus important, la reconnaissance de la division de l'administration de l'arsenal en une administration navale et une administration économique implique de distinguer deux types de police. La première s'applique dans le cadre de l'administration navale et concerne les diverses opérations (travaux, armement, etc.) réalisées par les chefs techniques de l'arsenal, en exécution des ordres de l'autorité supérieure. La notion correspond à la police visée par l'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII<sup>547</sup>. C'est la police intérieure. Elle vise à maintenir le bon ordre au sein de chaque service, afin d'assurer la bonne exécution des ordres de l'autorité supérieure. La seconde s'exerce dans le cadre de l'administration économique et s'applique aux opérations relatives aux ressources nécessaires (conservation du matériel, levée et paiement des hommes, comptabilité, etc.). Or, depuis 1795, le terme « administration » désigne, dans la Marine, cette administration économique. La police administrative revêt, par conséquent, une même dimension économique. Elle concerne la garde, la conservation et la surveillance de la consommation des matières nécessaires à la bonne marche du service ; la revue du personnel employé dans la Marine, pour en constater les droits et obligations ; et la tenue de la comptabilité. À la différence de la police visée à l'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII, elle s'exerce sur l'ensemble des services sous l'autorité du préfet maritime, tant dans l'arsenal que dans le cadre de l'arrondissement maritime. Elle est fondée par la qualité d'ordonnateur secondaire du chef d'administration. Son respect doit assurer la régularité de l'ensemble des dépenses. Elle est exercée au nom du chef d'administration, futur commissaire général, par ses divers subordonnés. En l'absence de texte particulier réglementant le fonctionnement de chaque service, le domaine précis de la police économique est fixé par la pratique.

---

<sup>546</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 218.

<sup>547</sup> De ce point de vue, les commissaires disposent de compétences en matière d'administration navale, certains matériels (habillement, tonneaux, etc.) étant fabriqués par les ateliers dépendant du magasin général.

## a.2 – Portée de la police administrative

La correspondance administrative des ports fournit des précisions sur la portée précise de la police administrative.

Elle concerne d'abord les droits pécuniaires légalement acquis, dans le cadre d'une relation entre un tiers et la Marine. Cette relation peut être conventionnelle ou hiérarchique. Les droits qui naissent dans un cadre conventionnel désignent les obligations issues des marchés, de fourniture de matériel ou de travaux, passés par la Marine avec les tiers<sup>548</sup>. Ceux qui procèdent d'une relation hiérarchique désignent les droits résultant des relations entre la Marine et les personnes qu'elle emploie<sup>549</sup>. Ils concernent le paiement de la solde, ainsi que ses divers accessoires. En la matière, les commissaires doivent constater la légalité des créances acquises par les personnels de la Marine avant l'ordonnancement des dépenses. Un rapport du 9 messidor an IX, rédigé par le commissaire aux revues pour le chef d'administration du port de Toulon, illustre ce contrôle de légalité. En l'espèce, suite à la création du corps de santé, par l'arrêté du 29 pluviôse an IX, se pose la question de la date d'entrée en vigueur du nouveau tarif de solde pour les nouveaux grades, notamment les officiers en chef, l'un d'eux ayant bénéficié de ce nouveau tarif à une date antérieure<sup>550</sup>. Le commissaire précise : « *Je pense que les officiers de santé ne doivent jouir de leur solde que de l'époque de leur organisation, qui a été arrêtée le 29 pluviôse. Le ministre, par sa lettre du 21 prairial ci-dessus précisée, ayant mis de sa main que le citoyen Guigance serait rappelé de ses appointements du premier vendémiaire jusqu'à l'époque du 29*

---

<sup>548</sup> Voir *infra* section 2, paragraphe 1.

<sup>549</sup> C'est-à-dire les officiers militaires et les entretenus, les employés de l'arsenal et les inscrits maritimes.

<sup>550</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (An IX). Voir également SHD Toulon ; série E (service administratif), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 34 (an IX – an X) une lettre du 22 ventôse an X, du chef d'administration au commissaire aux revues. En l'espèce, le chef d'administration demande la liste des « *salariés de la Marine* » dont la solde a été versée avant qu'il procède à leur ordonnancement. Pour corriger cette irrégularité, le droit acquis n'ayant pas été légalement constaté, une retenue est opérée sur la solde de ces employés. Voir également une lettre du 19 ventôse adressée au commissaire chargé de la comptabilité. Le chef d'administration rappelle à cet officier qu'en matière de solde de retraite, il appartient au commissaire préposé aux chantiers et ateliers de « *former l'état détaillé de leur service, lequel doit comprendre aussi leur campagne et les motifs de leur cessation d'activité* ».

*pluviôse comme chirurgien chef* »<sup>551</sup>. Cette proposition est logique. La solde est liée à l'existence d'un grade. Elle ne peut être acquise avant la création de ce dernier, c'est-à-dire au jour de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions statutaires. Les commissaires procèdent au même contrôle en cas de changement de position, c'est-à-dire en cas de changement de grade, en cas de passage de la solde d'activité à celle de retraite, ou de la solde prévue à terre à celle prévue en mer, etc.<sup>552</sup>. Ce contrôle concerne également l'éventuel bénéfice d'une pension prélevée sur la caisse des invalides<sup>553</sup>. Cette police économique touche également les accessoires de la solde. Ces accessoires regroupent les divers suppléments légaux auxquels les personnels de la Marine peuvent prétendre, comme le traitement de table pour les membres des états-majors des unités en opération, les frais de route, la fourniture d'effets réglementaires, etc. Parmi ces suppléments, les parts issues du partage d'une prise sont un cas particulier<sup>554</sup>. Ce contrôle peut, dans certains cas, concerner les parents ou alliés des personnes employées par la Marine. C'est le cas, d'abord, des délégations de solde. Ces délégations consistent en la possibilité, ouverte aux personnels de la Marine, de céder une partie de leur solde et accessoires de solde à leurs parents ou alliés<sup>555</sup>. Par extension, les prérogatives des commissaires s'étendent à la composition de ces droits en cas de

---

<sup>551</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (An IX). Dans le même sens, voir le carton 77 (1808), une lettre du 3 juin 1808, du commissaire aux chantiers et ateliers, sur une demande d'ouvriers levés mariés, demande visant à obtenir un supplément de solde. Le commissaire aux chantiers et ateliers précise que « *cette disposition bienfaisante, qui est voulue par le règlement du 7 ventôse an XI, n'ayant été abrogée par aucune loi ni décision quelconque, je crois devoir vous exposer que leur réclamation me paraît fondée* ».

<sup>552</sup> *Id.*, carton 100 (1810), une lettre du 12 décembre 1810, du commissaire aux armements sur la formation des équipages de haut-bord (voir sur ce point *infra*, partie 2, chapitre 1, section 1). En l'espèce se pose la question de l'assimilation des classes d'inscrits aux diverses classes prévues pour les grades par le texte organisant ces équipages. Voir également carton 125 (1812), une lettre du 15 mai 1812 du commissaire aux chantiers et ateliers sur un problème similaire touchant les ouvriers inscrits incorporés dans les bataillons de haut-bord.

<sup>553</sup> Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>554</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>555</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV-1806, services du port), lettre du commissaire aux armements et prises, du 13 février 1806, au sous-commissaire de l'escadre de Cadix. En l'espèce, en raison de divers versements réalisés au profit des familles des marins embarqués à bord des navires de l'escadre de Cadix, le commissaire aux armements et prises demande au commissaire de l'escadre l'état des soldes versées aux marins en question, afin d'éviter d'éventuelles erreurs.



décès, dans l'arsenal, d'une personne employée par la Marine<sup>556</sup>. Dans le cadre du service en mer, ce rôle des commissaires – constater les droits acquis par les personnes au service de la Marine - justifie les compétences des administrateurs embarqués en matière de testament maritime et d'acte d'état civil. Comme en matière de comptabilité des navires ou unités en opération, cette compétence est similaire à celle prévue sous l'Ancien Régime et est régulièrement confirmée par les textes<sup>557</sup>.

Par ailleurs, il apparaît que les commissaires, chargés de constater l'existence des droits acquis, apprécient également l'opportunité d'une décision susceptible de modifier leur composition. L'exercice de la police intérieure dans les divers services est contrôlé, dans la mesure où elle a une influence sur la consistance de ces droits<sup>558</sup>. Cette attribution des administrateurs suscite des conflits de compétence internes aux services administratifs, principalement entre le commissaire aux fonds et revues et celui aux chantiers et ateliers, le premier procédant aux revues du personnel employé par la Marine, le second surveillant l'emploi des ouvriers affectés aux divers travaux. Dans le domaine des matières nécessaires au service, les prérogatives des administrateurs sont plus restreintes. L'emploi de ces matières relève, depuis 1795, de l'administration navale, de la compétence, à partir de l'an VIII, de l'autorité militaire. Néanmoins, le caractère

---

<sup>556</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (an IX), rapport du commissaire aux fonds et revues du 5 prairial an IX. En l'espèce, est soulevée la question des compétences respectives des administrateurs et des officiers militaires sur les « *effets des officiers civils et militaires, et autres entretenus de la Marine qui meurent dans les ports* », notamment dans le cas où, les héritiers ne réclamant pas les biens en question ou étant absents, ces biens sont vendus. Se fondant sur l'ordonnance du 25 mars 1765, le commissaire précise que les administrateurs doivent avant tout s'assurer, via l'apposition de scellés et la rédaction de l'inventaire de ces biens, de la conservation de ces effets. La vente est de la compétence de l'autorité militaire, les mesures conservatoires en question étant réalisées sous la surveillance du major général.

<sup>557</sup> Voir *Ordonnance du Roi sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale, du 31 octobre 1827, op. cit.*, p. 167, article 562 ; et *Décret du service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851, op. cit.*, p. 194-195, article 617.

<sup>558</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du commissaire aux travaux du 3 février 1809. En l'espèce, le commissaire rappelle qu'il appartient aux directeurs de faire constater les absences des ouvriers et de les rapporter au commissaire aux travaux. Voir également carton 137 (1812), lettre du 26 janvier 1813 du commissaire aux fonds et revues, sur la privation d'un rappel de solde prononcé contre deux officiers, en raison de leur absence.

général des textes régissant l'administration des arsenaux laisse subsister quelques incertitudes sur les compétences entre les administrateurs et les officiers militaires. Une lettre du 12 messidor an IX, du commissaire aux armements au chef d'administration, en témoigne<sup>559</sup>. En conséquence d'un ordre du préfet maritime, la police de la carène du vaisseau *L'Effronté* est expressément confiée à l'officier commandant ce navire. Le commissaire aux armements précise que cet ordre est contraire à la législation applicable, au motif que le règlement du 7 floréal an VIII renvoie, en la matière, à la loi du 3 brumaire an IV sur l'administration des ports et arsenaux de la Marine, texte qui confierait au commissaire aux armements la police des carènes. Cette prétention n'est pas fondée, pour deux raisons. La loi du 3 brumaire an IV ne comporte aucune disposition expresse sur l'exercice de la police des carènes. Par ailleurs, ce texte attribue cette dernière au directeur des constructions navales. Ce dernier dispose de la police intérieure de sa branche, qui comprend l'ensemble des travaux, dont ceux de radoub\* et de carénage\*. De cet exemple, il ressort que les commissaires ne sauraient, par l'intermédiaire de la police économique, assumer des attributions relevant de l'administration navale. Dans le domaine de l'emploi des matières, cette police justifie néanmoins un certain droit de regard des administrateurs, mais non un pouvoir de direction. Dès lors, dès 1795, les commissaires sont chargés de « *la surveillance de l'emploi des matières et du temps des ouvriers affectés aux travaux du port* »<sup>560</sup>. Par conséquent, ils ne peuvent apprécier l'opportunité de l'emploi des matières par les directeurs techniques. La police économique est restreinte dans ce domaine. Elle consiste, via la comparaison entre les états de fourniture, rédigés par le commissaire aux approvisionnements, et les états rédigés par les commissaires aux travaux et aux armements, à assurer le suivi comptable des consommations en matériel. Les vivres échappent à ce régime. Ces dernières étant fournies en exécution d'une convention, les prérogatives qu'exerce le commissaire préposé à

---

<sup>559</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (an IX).

<sup>560</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 33, article VII, alinéa 2, décret du 2 brumaire an IV relatif à l'administration des ports et arsenaux de Marine.

l'inspection des vivres se rattachent aux attributions des commissaires en matière d'exécution des conventions<sup>561</sup>.

## **b – les réformes de la Restauration**

Les réformes opérées dans les années 1820 dans l'administration du personnel et dans l'administration du matériel bouleversent l'exercice de cette police économique.

Les textes de 1822 sur l'infanterie et l'artillerie de Marine, de 1825 sur les équipages de ligne, et de 1828 sur l'administration des ports changent une seconde fois la portée de la notion de police administrative. En effet, ces textes transfèrent la comptabilité relative à certaines matières et à certaines catégories de personnel aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés. Devenus comptables de certaines matières et de certaines dépenses, les directeurs et les conseils d'administration en deviennent responsables. Par conséquent, ils disposent, en vue d'assurer la bonne marche de leur service, de la police sur les matières qui leur sont confiées et procèdent aux revues des personnels qui leur sont subordonnés. La police économique est ainsi répartie entre les conseils d'administration des corps organisés, les directeurs, le commissaire aux fonds et revues et le commissaire aux chantiers et ateliers. Le mémoire de 1820 sur les compétences du commissaire aux revues apporte des précisions sur l'évolution qui touche alors la notion de police administrative<sup>562</sup>. Ce document qualifie de « *police administrative* » les prérogatives qu'exerce le commissaire aux revues sur les personnels organisés en corps, c'est-à-dire les troupes de Marine, les équipages de ligne, les garde-chiourmes, etc. Le nouveau domaine de cette police est précisé dans le règlement du 19 octobre 1825 sur l'administration et la comptabilité des

---

<sup>561</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1.

<sup>562</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 20 (du commissaire aux revues).

équipages de ligne<sup>563</sup>. L'administration économique de ces équipages, quand ils sont à terre, est confiée aux conseils d'administration des dépôts généraux où ils sont placés. Par les revues qu'ils ordonnent, ces conseils constatent les droits acquis par le personnel des équipages de ligne (soldes, suppléments ou retenues, fournitures de matériel)<sup>564</sup>. En outre, préfigurant le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, ces conseils d'administration sont expressément chargés de la confection et de la délivrance de l'habillement destiné à leur personnel<sup>565</sup>. À ce titre, ils reçoivent du magasin général les matières brutes nécessaires, et disposent d'un magasin particulier pour en assurer la conservation. Ils disposent donc de la police de ces matières<sup>566</sup>. Ces prérogatives économiques sont exercées sous la surveillance du commissaire aux revues, via la police administrative qu'il exerce sur ces conseils<sup>567</sup>. L'ordonnance du 17 décembre 1828 ne fait qu'étendre ce régime aux directeurs techniques de l'arsenal. La police administrative tend, désormais, à se définir comme un pouvoir de surveillance des prérogatives économique par les autorités compétentes : les directeurs techniques, pour les matières relevant des directions et les salaires des ouvriers affectés aux divers travaux, et les conseils d'administration, pour les personnels organisés en corps. La police économique tend, ainsi, à être absorbée par la police intérieure des chefs de service.

Néanmoins, jusqu'en 1835, trois définitions de la notion de police administrative coexistent dans l'administration de la Marine. L'incertitude sur les compétences des commissaires s'explique aisément : en fonction des circonstances, l'étendue de leurs prérogatives varie. Dans le cadre des services directement rattachés à la branche « administration », la situation antérieure demeure. La police intérieure des hôpitaux, des prisons et des bagnes est exercée par le commissaire aux

---

<sup>563</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle, op. cit.*, p. 244-276. Ce règlement est adopté en exécution de l'ordonnance du 2 octobre de la même année, organisant les équipages de ligne.

<sup>564</sup> *Ibid.*, notamment page 248, article 19 ; et page 253, l'article 45. Quand l'équipage est embarqué, ces prérogatives sont assurées par le commissaire aux armements, avant le départ de l'unité. Quand l'équipage est en mer, les soldes et les suppléments de solde sont directement versés par l'administrateur embarqué, tandis que le matériel est attribué par les officiers marinières compétents, sous la surveillance de cet administrateur.

<sup>565</sup> *Ibid.*, page 256, article 59.

<sup>566</sup> *Ibid.*, article 56.

<sup>567</sup> *Ibid.*, pages 249 et 250, articles 23 et 26 sur la surveillance des prérogatives économiques relatives aux personnes ; et page 257, article 57 sur la surveillance des comptes des matières délivrées par le magasin général.

hôpitaux, maisons d'arrêt et prisons, et par le commissaire au bagne<sup>568</sup>. La police économique des matières nécessaires à leur bonne marche continue d'être assurée par le commissaire aux approvisionnements<sup>569</sup>. La police économique relative à leurs personnels est divisée. Pour les personnels organisés en corps militaire, comme les garde-chiourmes, les droits pécuniaires sont constatés par le conseil d'administration de l'unité, sous la surveillance du commissaire aux revues, armements et prises. Pour les autres la police économique est directement exercée par ce commissaire. Le constat est similaire pour les autres services. Le commissaire aux approvisionnements se trouve dans une position mixte. Outre la police économique qu'il exerce sur le matériel placé dans le magasin général, il exerce, sur ce dernier et sur les ateliers qui en dépendent, la police intérieure<sup>570</sup>. Ces incertitudes sur le rôle des commissaires et sur la définition précise de leurs prérogatives sont accentuées par le rétablissement des liens statutaires entre les commissaires et les inspecteurs. La police administrative, définie comme la surveillance du bon exercice de la police économique, apparaît, en 1828, avant tout comme une prérogative des officiers d'administration, non des seuls commissaires. En effet, l'ordonnance du 17 décembre attribue à l'Inspection la surveillance des comptes et de l'emploi des matières et du temps des ouvriers, prérogatives anciennement attribuées au commissaire aux chantiers et ateliers<sup>571</sup>. Le problème majeur, généré par ces fluctuations dans la notion de la police, est identique à celui qui se pose dans le domaine de la comptabilité des matières à la même époque. La responsabilité des agents disposant de la police économique apparaît d'autant plus difficile à déterminer en raison de ces variations. Le problème se pose en particulier dans le domaine des matières nécessaires au service. Bien que l'exercice de la police économique par les chefs de services soit surveillé par les inspecteurs, l'action de ces derniers paraît fondamentalement inefficace en raison de leur incapacité à suspendre la marche du service<sup>572</sup>. Ce problème est moindre en

---

<sup>568</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 7, article 28. Voir également, pour le bagne, *infra*, section 2, paragraphe 2.

<sup>569</sup> L'ordonnance du 17 décembre 1828 ne prévoit pas de magasin propre aux bagnes, aux hôpitaux et aux prisons, à la différence de l'ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>570</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 24, article 106, alinéa 3.

<sup>571</sup> *Ibid.*, p. 15 et 16, article 61.

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 17, article 68 alinéa 3. Cette incapacité des contrôleurs/inspecteurs fait partie des principes fondamentaux de l'administration navale, prévue dès 1674 et régulièrement rappelée

matière de police économique relative au personnel employé par la Marine. La création du détail « armement, revues et prises » permet de centraliser les actes relatifs aux droits acquis par le personnel employé par la Marine, avant que l'ordonnateur n'ordonne les paiements<sup>573</sup>.

## 2 – Un pouvoir de surveillance spécial

Ce problème de définition exacte de la notion de police administrative perdure jusqu'en 1835. La réforme réalisée alors, malgré les critiques qu'elle suscite, opère une rationalisation de l'exercice des prérogatives de police dans l'arsenal.

En généralisant le principe d'un contrôle de la bonne application des normes économiques par les commissaires, cette réforme intègre définitivement la police économique dans la police intérieure des chefs de service<sup>574</sup>. La police administrative désigne désormais la surveillance exercée par les commissaires. Principalement comptable (**a**) et formaliste (**b**), cette surveillance ne remplit pas son objet, ce qui justifie le rétablissement du corps du Contrôle en 1844.

### a – Un contrôle comptable

Deux points sont sujets à controverse dans le système mis en place en 1835. En premier lieu, l'attribution, au Commissariat, des fonctions autrefois assurées

---

par la suite. La principale prérogative des contrôleurs-inspecteurs est la possibilité de rappeler, aux chefs de service, les dispositions applicables.

<sup>573</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 8, article 29. Les actes relatifs aux droits des personnes liées à la Marine sont établis soit directement par ce commissaire, soit par les conseils d'administration des corps organisés, sous sa surveillance.

<sup>574</sup> Sauf les hôpitaux, les prisons et les ateliers dépendant du magasin général. Ces derniers sont néanmoins intégrés au Commissariat, entendu dans le sens « institution ». À ce titre, le commissaire général dispose, via ses subordonnés, de la police intérieure de ces services. Le bagne est, entre 1835 et 1844, sous la responsabilité d'un chef de service des chiourmes, qui exerce la police intérieure de ce service, c'est-à-dire la police administrative au sens commun et la police économique relative aux chiourmes, sous la surveillance du commissaire aux chiourmes. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime) sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), ordonnance du 19 mai 1835.

par les contrôleurs/inspecteurs. Cette expérience est un échec, et la réforme de 1844 restaure la distinction, tant statutaire que fonctionnelle, entre les commissaires et les contrôleurs<sup>575</sup>. Cet échec résulte – seconde critique - de l'inadaptation de la surveillance exercée par les commissaires à l'autonomie croissante des directions. En effet, si le contrôle de légalité des droits acquis par la Marine et les tiers qui lui sont liés permet, dans une certaine mesure, aux commissaires de surveiller les directeurs techniques dans l'exercice de leurs prérogatives économiques (**a.1**), ce pouvoir est plus limité dans le cas des dépenses en matières ordonnées par les directeurs techniques (**a.2**).

#### **a.1 – Le contrôle de légalité des droits acquis par les personnes liées à la Marine**

Un mémoire du commissaire aux travaux de Cherbourg, rédigé en 1842, apporte des précisions sur la portée réelle des prérogatives des commissaires de la Marine<sup>576</sup>. Ce mémoire est rédigé suite à la demande du Ministre de la Marine, et concerne la question de l'existence ou non d'un Contrôle distinct du Commissariat. Au-delà du paradoxe institutionnel mis en place par les textes de 1835 et 1836, ce document insiste sur les faiblesses même du contrôle exercé par le commissaire aux travaux. En effet, la police administrative, exercée par le Commissariat sur l'arsenal, concerne, en principe, le fond et la forme des actes économiques des chefs de service<sup>577</sup>. Le contrôle du Commissariat doit permettre de vérifier la régularité et l'opportunité des dépenses projetées, afin d'autoriser ou non leur ordonnancement.

La pratique donne des informations sur les contours précis de ce contrôle. Ce dernier continue de se définir comme un contrôle de légalité des actes relatifs aux

---

<sup>575</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 1.

<sup>576</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844), mémoire du 24 juillet 1842.

<sup>577</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 5, ordonnance du 3 janvier 1835 ; et article 4, ordonnance du 11 octobre 1836.

droits acquis par les personnes liées à la Marine, et un contrôle comptable des consommations des matières nécessaires au service. Le transfert de compétences économiques aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés n'a pas de véritable conséquence sur la définition des prérogatives des commissaires. Une lettre du 11 avril 1839, rédigée par le commissaire aux travaux de Cherbourg, à destination du commissaire général de ce port, l'illustre<sup>578</sup>. En l'espèce, le commissaire aux travaux et le directeur des travaux maritimes s'opposent sur la punition infligée à un ouvrier de la direction régulièrement absent. De prime abord, l'intervention du commissaire aux travaux dans cette décision n'est pas fondée. Les directeurs disposent de la police intérieure de leurs directions. Ils peuvent donc sanctionner les mouvements non-autorisés du personnel. Le commissaire aux travaux ne le conteste pas. Cependant, la sanction retenue par le directeur - le retranchement de solde - soulève plusieurs remarques de la part de l'administrateur. Une remarque de principe d'abord. Le directeur des travaux maritimes conteste l'intervention du commissaire aux travaux, au motif que « *l'action du Commissariat n'est que restrictive et limitative des dépenses des directions et qu'elle n'a pas lieu de s'exercer sur une disposition qui tend à les réduire et non à les augmenter* »<sup>579</sup>. Le commissaire ne corrobore pas cette vision du rôle des administrateurs de la Marine. Il reconnaît que « *le premier rôle du Commissariat est sans doute de veiller à ce que l'État ne souffre pas de dommages dans ses relations avec les tiers* », mais précise que « *ce serait méconnaître et fausser le but de l'institution que de limiter là son action et de ne pas vouloir en même temps que son contrôle s'étendît aussi à ce que les tiers ne fussent pas lésés de la part de la Marine. Le contrôle ne peut pas permettre que l'on paie plus que l'on doit, il demande qu'on paie tout ce que l'on doit, car des deux côtés c'est l'exécution des contrats et par conséquent l'esprit des règlements* »<sup>580</sup>. Les commissaires doivent veiller à la légalité des actes engageant la Marine : paiement des soldes, achat et utilisation de matériel, convention, etc. Le commissaire procède enfin au rapprochement au cas d'espèce et soulève la question de la légalité de la sanction prononcée par un directeur des travaux

---

<sup>578</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>579</sup> *Ibid.*

<sup>580</sup> *Ibid.*



maritimes - un retranchement de solde rétroactif – sanction portant atteinte à un droit pécuniaire légalement acquis par un tiers lié par contrat à la Marine. Le commissaire se prononce pour le caractère illicite de cette mesure, au motif que les droits acquis par un tiers lié à la Marine le sont à titre définitif, et que d'autres sanctions existent<sup>581</sup>. Dans une autre lettre adressée au commissaire général, le 4 janvier 1841, ce commissaire procède de même<sup>582</sup>. En l'espèce, le commissaire aux travaux émet des observations sur la composition du personnel ouvrier des directions et sur l'avancement de certains ouvriers, proposé par les directeurs. Dans les deux cas, le commissaire remarque une inadéquation entre les dispositions applicables à ces matières, l'ordonnance du 3 mai 1839, relative aux ouvriers employés dans les arsenaux de la Marine, et la situation réelle de l'effectif du personnel ouvrier, ceci au détriment de l'État<sup>583</sup>. Il procède, en sa qualité de contrôleur, au rappel des dispositions de cette ordonnance. L'intervention du commissaire aux travaux est de nouveau contestée par les directeurs, au motif que ce contrôle n'a pas été réalisé pour l'année 1840. Le commissaire répond que *« l'article 18 de l'ordonnance du 3 mai 1839 accorde un an, à partir de la promulgation de cette ordonnance, pour rentrer dans les limites réglementaires »*<sup>584</sup>. Si le contrôle n'a pas eu lieu pour l'année 1840, c'est en raison de l'existence de mesures transitoires. Une nouvelle fois, le commissaire aux travaux oppose au directeur l'argument de la légalité pour surveiller l'exercice de ses prérogatives.

---

<sup>581</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844). Le commissaire précise que parmi ces sanctions, la plus appropriée lui semble le renvoi de la direction ; l'ouvrier, par son contrat, étant lié à l'arsenal, non à une direction particulière.

<sup>582</sup> *Id.*

<sup>583</sup> Le commissaire précise que le nombre d'apprentis employés dans la direction des mouvements dépasse le double de la quotité légalement prévue. La situation est identique dans la direction de l'artillerie, tandis que dans la direction des constructions navales, certains apprentis ont été augmentés au-delà des limites fixées par les dispositions applicables.

<sup>584</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844) de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

## a.2 – La régularité des dépenses en matière

Ce contrôle de légalité demeure plus restreint dans le cadre de la comptabilité des matières. Les commissaires veillent, dans ce domaine, à la seule régularité des consommations de matériel.

Une lettre du 12 décembre 1839, toujours du commissaire aux travaux de Cherbourg, est un exemple original. Cet officier soulève la question de sa propre autocensure<sup>585</sup>. En l'espèce, un ordre du Ministre prescrit de ne laisser aucun excédent dans les magasins particuliers des directions, l'exécution de cet ordre étant confiée au détail des travaux. Bien qu'il reconnaisse l'utilité d'une telle mesure, le commissaire s'interroge sur son mode d'exécution. Les excédents qui font l'objet de cette mesure devant être répartis entre les diverses directions suivant leurs besoins, les directeurs techniques doivent produire des états prévisionnels de ces besoins et les remettre au commissaire aux travaux, qui procède, sur la base de ces documents, à la répartition. Pour le commissaire aux travaux, en lui confiant cette prérogative, le Ministre « *le fait sortir du cercle de ses compétences, puisqu'il n'est pas assez apte à connaître quel est le service ou l'atelier qui peut faire un meilleur emploi des objets qui sont inutiles à un autre atelier ou service. L'intervention du bureau des travaux doit se borner à la certification des excédents, dont il peut, à la rigueur, vérifier l'exactitude par des recensements comparés aux écritures. C'est un droit qu'on ne peut lui contester* »<sup>586</sup>. Cette opinion appelle deux remarques. Elle est conforme à la répartition générale de compétences entre le service administratif et les directions. L'appréciation de l'opportunité de l'emploi d'un matériel relève de l'administration navale, c'est-à-dire les directions. Comme précisé dans le mémoire de 1842, le contrôle du Commissariat sur les matières porte sur les recettes et sur les consommations, c'est-à-dire sur les modifications de la quantité globale du matériel présent dans l'arsenal<sup>587</sup>. Modifier la répartition de ces matières entre les services n'entraîne pas de modification de cette quantité. Par conséquent, le commissaire aux travaux conclut, dans la lettre du 12 décembre 1839, en la

---

<sup>585</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>586</sup> *Ibid.*

<sup>587</sup> *Ibid.*

nécessité de réunir une commission spéciale, composée « *d'officiers de tous les services consommateurs qui jugeront en connaissance de cause de l'emploi possible des excédents* »<sup>588</sup>. Ce document – seconde remarque – est également révélateur de la portée réelle du contrôle exercé sur les dépenses en matières. Le contrôle du commissaire aux travaux se limite à la seule tenue des écritures. C'est un contrôle de régularité des consommations.

Deux courriers, des 8 et 10 mars 1840, confirment cette portée des prérogatives des commissaires sur les dépenses en matières<sup>589</sup>. En l'espèce, il s'agit d'une divergence d'opinions, entre le commissaire aux travaux et le directeur de l'artillerie de Marine, sur les obligations comptables de ce dernier, en fin de construction et d'armement d'un navire. Invoquant un précédent, le directeur de l'artillerie s'écarte des formes comptables réglementaires. Le commissaire aux travaux répond à cet officier, dans son courrier du 8 mars, que les précédents en question « *s'écartaient aussi des prescriptions réglementaires. Ils ne paraissent pourtant pas avoir été l'objet d'aucune objection ministérielle. C'est que, peut-être, quelque disposition spéciale les avait autorisés. Il n'en est pas ainsi aujourd'hui, la dépêche ministérielle qui demande les comptes des bâtiments desquels je vous ai communiqué la liste nominative, rappelle l'exécution de l'instruction du 6 octobre 1817, d'après laquelle les dépenses pour construction ou refonte\* doivent être établies séparément, bâtiment par bâtiment. Cette même dépêche prescrit d'adresser ces comptes au ministre, au fur et à mesure qu'ils sont prêts. Voici, certes, deux motifs assez forts à l'appui de ma demande* »<sup>590</sup>. Le commissaire justifie sa position dans son courrier du 10 mars, adressé au commissaire général. Il rappelle que dans le cadre d'une construction, les diverses directions, l'hôpital et le magasin général doivent fournir, au détail des travaux, un état particulier des matières utilisées. Ces états permettent au commissaire aux travaux à réaliser un état global, et servent de preuve des opérations référencées dans ce dernier document. Par conséquent, si une direction fournit des comptes dont la forme diverge, non seulement la synthèse des dépenses sera difficile à

---

<sup>588</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>589</sup> *Id.*

<sup>590</sup> *Ibid.*

réaliser, mais, en outre, la preuve de la bonne exécution de l'ordre apparaît sujette à caution. Le commissaire aux travaux sollicite, par conséquent, l'intervention du commissaire général pour provoquer une décision de l'autorité supérieure en vue de régulariser les comptes en cause<sup>591</sup>.

Les limites du système de 1835 apparaissent, au regard de ces documents, avec force. À la différence du contrôle des droits acquis par les personnes, les commissaires n'apprécient pas, dans le cas des consommations des matières, l'opportunité des dépenses ordonnées par les directeurs techniques.

## **b – Un contrôle formel**

Le contrôle exercé par les commissaires est ainsi inadapté. En effet, le principe posé par les textes de 1835 et 1836 est que le Commissariat assume les missions de l'ancien corps du Contrôle/Inspection. Néanmoins, la mission de ce dernier dépasse le seul constat comptable des dépenses, tandis qu'en pratique, le rôle de l'administrateur se limite à veiller au respect des formes comptables, par les diverses autorités compétentes, en vue de la rédaction de comptes de clôture clairs. En matière financière, ce contrôle est plus large, et peut porter sur l'appréciation des circonstances invoquées à l'appui d'une modification des droits acquis, soit par une personne, soit par la Marine. C'est donc un contrôle au sens des finances publiques que les commissaires exercent, leur rôle principal étant de vérifier les « *récépissés, valeurs et titres qui engagent le trésor* » soit directement, c'est-à-dire les dépenses en denier (soldes ou paiements en exécution d'une convention), soit indirectement, c'est-à-dire la consommation de matériels acquis<sup>592</sup>. La qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général complète ce système. Ce dernier, via son refus d'ordonner un paiement, peut arrêter le processus de dépense.

---

<sup>591</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>592</sup> De ce point de vue, la différence de portée des prérogatives des commissaires en fonction du type de dépenses, financière ou matérielle, se comprend facilement. Les secondes sont la conséquence des premières, et à ce titre, ont été contrôlées une première fois.

Néanmoins, ce système ne remplit pas son objet : assurer un contrôle efficace du service maritime. Outre le paradoxe, issu de la confusion de fonctions qu'elle met en place, la mise en œuvre de la réforme de 1835 est difficile. Le problème se pose dans le domaine du contrôle des dépenses en matériel, où le rôle des commissaires se limite à surveiller la tenue de la comptabilité par les commis affectés aux directions en qualité de comptable. Le contrôle des commissaires porte uniquement sur la régularité comptable de la dépense, et non sur leur opportunité, qui est de la responsabilité des chefs de service. Ce problème est aggravé par la confusion entre les commissaires et les contrôleurs. L'ordonnance du 11 octobre 1836 précise qu'au titre de leur contrôle, les commissaires ne peuvent suspendre la marche du service<sup>593</sup>. Ainsi, bien que la qualité d'ordonnateur laisse supposer que le commissaire général puisse suspendre une dépense irrégulière, sa qualité de contrôleur l'empêche d'arrêter la marche du service de l'arsenal. Dès lors, même si une dépense lui paraît irrégulière, il est tenu d'en ordonner le paiement<sup>594</sup>. Le contrôle de l'emploi des matières est donc impossible. C'est la principale critique adressée au système institutionnel de 1835. Le mémoire de 1842 du commissaire aux travaux de Cherbourg insiste sur cette déficience, aggravée par le manque de personnel administratif<sup>595</sup> et par l'autonomie des directions dans la tenue de leurs comptes<sup>596</sup>. Le contrôle est donc déficient. Cette insuffisance rejaillit en matière de droits acquis par le personnel ouvrier de l'arsenal. Ce dernier est réparti en ouvriers payés à la journée et ouvriers payés à la tâche. Les premiers sont les ouvriers employés en permanence dans l'arsenal. Leurs droits acquis sont constatés par la tenue, contradictoire, de carnets nominatifs sur lesquels est inscrit la présence, ou l'absence, constatée lors des appels journaliers. Les seconds désignent les personnes employées pour une tâche particulière, réalisation d'un ouvrage ou d'une prestation de service. La difficulté se pose quand cette tâche

---

<sup>593</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 6.

<sup>594</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative*, op. cit., p. 38-39 ; et DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit. p. 151-155.

<sup>595</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>596</sup> Voir *supra*, paragraphe 1.

entraîne une consommation de matières. Dans ce cas, le paiement du salaire de l'ouvrier dépend de la réalisation d'un ouvrage. Bien qu'il soit tenu de procéder au recollement des ouvrages réalisés dans les directions - prérogative permettant de constater la réalisation de ces ouvrages et donc les droits des ouvriers employés à l'entreprise - le commissaire aux travaux reconnaît l'impossibilité de procéder à cette opération en raison de l'insuffisance du personnel et, surtout qu'en pratique, ces ouvrages se retrouvent dispersés dans les divers services. Le seul contrôle de la forme comptable ne permet pas de régler ce problème, en raison de ses propres déficiences. Pour mettre fin aux carences du contrôle exercé par le Commissariat, le commissaire aux travaux de Cherbourg penche pour le rétablissement d'un corps distinct du Commissariat, inspectant l'ensemble de la marche du service, et recruté parmi l'ensemble des corps de la Marine<sup>597</sup>. Les critiques adressées par Boursaint sur la proposition de réunir les commissaires et l'inspecteur en un seul corps sont ainsi fondées. Le système de 1835 ne permet un contrôle réel des dépenses de la Marine, à la différence du système de l'an VIII<sup>598</sup>. Le corps du Contrôle est donc rétabli en 1844<sup>599</sup>. À cette occasion, les attributions du Commissariat ne sont pas modifiées. Il continue d'exercer le contrôle formel des actes de police économique des divers services de l'arsenal. Ce contrôle permet de centraliser les divers actes d'administration économique entre les mains du commissaire général, seul ordonnateur secondaire de l'arrondissement. Cependant, cette centralisation n'est plus réalisée au titre du Contrôle, comme sous l'empire de l'ordonnance de 1835, mais au titre de la tutelle qu'exerce le Commissariat sur les services de l'arsenal.

## **B – Le Commissariat, auxiliaire de l'autorité supérieure**

En 1844, la restauration du Contrôle rend le contrôle formel exercé par les commissaires apparemment superflu. La définition large du pouvoir d'inspection, attribué aux contrôleurs, englobe le contrôle comptable exercé par les

---

<sup>597</sup> Voir également le projet d'ordonnance portant réforme de l'arsenal et restauration d'un corps du contrôle.

<sup>598</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>599</sup> *Ibid.*

commissaires. En outre, le règlement du 13 décembre 1845 sur la comptabilité des matières dans la Marine, accorde aux commissaires la possibilité de suspendre un ordre d'emploi de matériel émanant d'un directeur, par le refus de viser les ordres de consommation. Les commissaires disposent donc d'une capacité décisionnelle sur l'emploi des matières, capacité qui fait doublon avec celle des chefs de service. La question du rôle du Commissariat dans l'administration maritime se pose logiquement. Cependant, loin d'avoir une fonction incertaine, le commissariat assure un rôle précis, il exerce, pour le compte de l'autorité supérieure la tutelle administrative sur les services de l'arsenal (1), fonction qui l'amène à seconder l'autorité supérieure en matière administrative (2).

## 1 – La tutelle administrative

Cette tutelle administrative est justifiée par la compétence, de principe, des commissaires sur la comptabilité de la Marine. Elle vise à éviter les abus des chefs de services dans l'exercice de leur prérogative économique (a). Elle déborde le seul cadre du contrôle de légalité. En effet, le contrôle des commissaires concerne tant la légalité des actes économiques des chefs de service que leur conformité avec les usages administratifs locaux (b).

### a – Portée de la tutelle exercée par les commissaires

Lors d'une conférence de droit administratif, donnée en 1865 à l'École des ponts et chaussées, le conférencier, commissaire du gouvernement près le Conseil d'État, précise, à propos de la tutelle administrative, que « *le législateur, tout en laissant aux autorités locales un pouvoir propre dans certains cas, l'initiative des mesures, dans beaucoup d'autres cas (...), a réservé à l'autorité centrale un pouvoir de réformation pour faire tomber les actes tyranniques des autorités locales, un droit de coaction pour triompher de leur négligence et un droit de veto d'empêcher leur prodigalité* »<sup>600</sup>. Si les termes « autorités locales » et « autorité

---

<sup>600</sup> Voir AUCOC (Léon), *Introduction à l'étude du droit administratif*, Paris, Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1865, p. 69.

centrale » sont respectivement remplacés par ceux de « directeurs » et de « Commissariat », cette définition correspond à la notion de police administrative en vigueur dans la Marine sous l'empire de l'ordonnance de 1844.

En effet, via le contrôle de légalité et d'opportunité des actes ayant une influence sur les droits acquis par les personnes, ils préviennent les « actes tyranniques » des directeurs. Par leur contrôle comptable sur les matières nécessaires aux services, ils évitent les négligences. Enfin, en refusant de viser un ordre de délivrance de matières, ils empêchent la prodigalité des directeurs. Le contrôle exercé par le Commissariat sur les directions est donc une tutelle administrative. Ainsi, bien que le domaine d'application de la police administrative soit plus restreint que celui du pouvoir d'inspection des contrôleurs-inspecteurs, l'action des commissaires a un impact direct sur la marche du service de l'arsenal. En cas de consommations de matières, les commissaires, via le refus de délivrer leur visa, peuvent suspendre l'action administrative des directions. À l'inverse, les contrôleurs-inspecteurs ont une influence indirecte puisqu'ils ne peuvent interrompre la marche du service. Ils formulent des observations adressées aux chefs de service, aux préfets maritimes ou au Ministre, ces diverses autorités disposant de l'opportunité de les suivre ou non. À cette différence de compétences, s'ajoute une seconde, de nature hiérarchique. Contrairement aux textes de 1828 ou 1835, l'ordonnance du 14 juin 1844 crée un Contrôle indépendant du préfet maritime, exerçant ses attributions au profit du Ministre de la Marine<sup>601</sup>. Le Commissariat exerce, quant à lui, ses fonctions sous l'autorité du préfet maritime. Il apparaît comme un instrument entre les mains de ce dernier, veillant à la marche régulière du service, par le contrôle systématique des actes d'administration économique des diverses autorités compétentes. La contradiction administrative du Commandant Gougéard apparaît moins pertinente. Certes, les incertitudes sur la fonction réelle du Commissariat demeurent. Comme les autres directions, il exerce la police intérieure des services qui lui sont rattachés, principalement les bagnes, les hôpitaux, les prisons ou les ateliers dépendant du magasin général<sup>602</sup>. Cependant,

---

<sup>601</sup> L'indépendance de ce corps ira croissante et, en 1902, le principe est clairement formulé dans la loi du 2 mars sur le corps du Contrôle.

<sup>602</sup> Et l'Inscription maritime. Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.



ces compétences déclinent avec les progrès de l'autonomie des directions<sup>603</sup>. Dès lors, le rôle principal des commissaires, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, est de veiller à la bonne application de la police économique pour le compte de l'autorité supérieure<sup>604</sup>.

## **b – Le contrôle de conformité aux usages administratifs locaux**

Ce contrôle découle de l'exercice de la police administrative dans l'arsenal. Le sens particulier que prend cette notion dans la Marine influe sur la définition de ces usages (**b.1**). Suite à la reconnaissance de prérogatives économiques aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés, ils accroissent la portée de la surveillance exercée par les commissaires (**b.2**).

### **b.1 – La notion d'usage dans l'administration des forces navales**

L'exercice du pouvoir de police, au sein d'une administration, implique une certaine autonomie de son titulaire<sup>605</sup>. Le rôle de l'autorité centrale est, avant tout, de déterminer les compétences des diverses autorités locales, donc leurs responsabilités, et non de régler dans le moindre détail la marche de leur service<sup>606</sup>.

Les textes adoptés depuis la Révolution, tant en matière d'organisation des arsenaux que de comptabilité, déterminent un cadre général fixant les compétences et les responsabilités respectives des diverses autorités. Aucun d'eux ne comporte de disposition déterminant le fonctionnement particulier des services. Seul le décret du 7 floréal an VIII précise, à l'article 79, que « *le service des différens<sup>[sic]</sup> détails du port et de l'administration se fera selon les formes établies par les lois ou réglemens<sup>[sic]</sup> antérieurs, jusqu'à ce qu'il en ait été*

---

<sup>603</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>604</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 184.

<sup>605</sup> Voir BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration*, op. cit., volume 2, p. 1499. L'auteur précise, à l'entrée « police » : « *Mais la complication des rapports sociaux et l'étendue des États modernes ne permettent pas au pouvoir législatif de réglementer l'infinie variété des matières, de prévoir tous les besoins, de porter remède à tous les maux d'un vaste pays* ».

<sup>606</sup> Ce qui implique, outre l'inefficacité du système, une quasi-irresponsabilité des agents locaux.

*autrement ordonné* »<sup>607</sup>. En l'absence de texte spécial adopté en matière de police, tant intérieure qu'économique, ce texte renvoie aux pratiques antérieures à la Révolution, complétées par des décisions ponctuelles de l'autorité supérieure, tant locale que centrale. Ces pratiques et ces décisions forment les « usages des ports », expression récurrente dans la correspondance administrative des ports. Ces « usages » sont propres à chaque arrondissement en raison de l'autonomie de l'autorité locale en matière de police. Même si le terme d'« usage » est présent dans la correspondance administrative, il ne doit pas être réduit à son seul sens juridique commun. Certes, certaines pratiques correspondent à cette dernière et sont issues de la pratique administrative de l'Ancien Régime<sup>608</sup>. Néanmoins, cette source devient résiduelle une fois que le régime administratif des arsenaux se stabilise à partir de l'an VIII. Leur principale source devient l'autorité dépositaire du pouvoir de police, c'est-à-dire les préfets maritimes et les chefs de service. Les « usages » des ports correspondent ainsi principalement aux consignes de service. On les retrouve donc en matière de police administrative, prise dans son sens commun. Cependant, les réformes réalisées entre 1795 et 1828, consacrées en 1844, font évoluer, dans la Marine, cette dernière notion. La police administrative devient un pouvoir de tutelle et les commissaires, dans l'arsenal, veillent à la légalité des actes de nature économique réalisés par les directeurs. Au regard de la correspondance administrative, ce contrôle de légalité n'est pas limité à la seule conformité de l'acte vis-à-vis des normes applicables. Une lettre du 20 avril 1865 du commissaire aux travaux au commissaire préposé à l'Inscription maritime du même port l'illustre parfaitement<sup>609</sup>. En l'espèce, la régularité formelle des remises faites au profit de l'Établissement des invalides, par la direction des constructions

---

<sup>607</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 218.

<sup>608</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (commandement de la Marine), sous série 1A1 (correspondance 1789-an II), carton 110 (1791), la circulaire du 25 décembre 1791 du ministre de la Marine, dans laquelle ce dernier, à propos des sommes dues aux personnels de la Marine absents ou décédés, demande l'exécution des dispositions des règlements des 1<sup>er</sup> juillet et 15 décembre 1786, applicables en la matière. Voir également carton 112 (1792), la lettre du 18 janvier 1792, du ministre aux administrateurs du port de Toulon. Le ministre écrit aux agents locaux que, suite à diverses erreurs de rédaction, l'application du nouveau régime administratif est retardée, et que les ordonnateurs continuent d'assurer les fonctions prévues par les textes de 1776 et 1786.

<sup>609</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

navales, est mise en cause par le commissaire aux travaux de Cherbourg<sup>610</sup>. Ce problème est soulevé suite à une récente réforme en la matière. Les propos du commissaire sont révélateurs de la portée réelle de police administrative exercée par le Commissariat : « *En me plaçant du point de vue de nos traditions administratives, je pense avec vous qu'il serait préférable de revêtir les états de remise des signatures des membres du conseil d'administration et du visa du détail des travaux. Mais pour l'exiger, il faut s'appuyer sur des textes et je cherche vainement dans le règlement du 7 février dernier un article qui donne au détail des travaux le droit incontestable de demander les signatures en question* »<sup>611</sup>. Ces propos dénotent un embarras des commissaires. L'acte du directeur des constructions navales apparaît conforme aux dispositions applicables. Sa légalité ne peut être contestée. Cependant, il s'écarte de la « tradition » administrative locale, que le commissaire, en l'espèce, essaie vainement de défendre en s'appuyant sur un texte. Même si la prétention des commissaires n'apparaît pas fondée, cette lettre apporte des précisions sur la notion d' « usage des ports » et sur l'exercice de la police administrative par les commissaires.

Le contrôle de légalité qu'ils exercent est doublé d'un contrôle de conformité avec les « usages » propres aux arrondissements maritimes<sup>612</sup>. Applicables en matière administrative, dans le sens retenu par la Marine, ces « usages » sont essentiellement de nature comptable et procédurale. Le document présenté ci-dessus en est l'exemple. La mesure envisagée par le commissaire aux travaux - revêtir les états de remises faites au profit de la caisse des invalides de la signature des membres du conseil d'administration du port, avant de le faire viser par le commissaire aux travaux - est une condition de procédure nécessaire à

---

<sup>610</sup> Ces remises correspondent au versement des sommes dues à l'Établissement des Invalides en raison d'une activité maritime (militaire et civile). L'existence de cette institution est la conséquence de l'Inscription maritime. En contrepartie de l'obligation de service pesant sur l'ensemble des professionnels de la mer, les « gens de mer », ces derniers bénéficient, en cas d'invalidité, d'une pension prélevée sur la Caisse des invalides. Cette caisse est financée par un prélèvement fait sur l'ensemble des dépenses générées par l'activité maritime, tant militaire que commerciale. Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>611</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

<sup>612</sup> *Id.*, lettre du 20 octobre 1864. Le commissaire aux travaux de Cherbourg demande, à l'instar de ce qui se pratique à Rochefort, la compilation des consignes de service. En outre, illustrant l'autonomie des arsenaux en matière de police, il précise : « *si ce recueil ne peut être pris d'une manière absolue pour modèle, à cause de dispositions toutes locales qu'il renferme, il est incontestable qu'un document analogue serait très utile à Cherbourg.* ».

l'ordonnancement du paiement. Ce caractère formaliste résulte de l'existence d'un principe fondamental en matière de dépenses : la nécessaire distinction entre l'administrateur, qui juge de l'opportunité d'une dépense, l'ordonnateur, qui ordonne les dépenses régulièrement décidées et en fait rédiger les comptes, et le trésorier, qui exécute le paiement. Dans la Marine, cela implique de distinguer les titulaires de la police intérieure, qui décident, le commissaire général, qui ordonne et fait rédiger les comptes, et le trésorier. Le respect de cette distinction est présent dès le Premier Empire. Elle est invoquée, notamment, dans une lettre du 27 avril 1811 du commissaire aux armements du port de Toulon, adressée au chef d'administration<sup>613</sup>. En l'espèce, suite aux opérations de désarmement du vaisseau *L'Annibal*, l'agent comptable de ce navire se retrouve dépositaire d'une somme due à un matelot décédé. La somme revient à son plus proche parent, son frère également matelot. Ce dernier étant prisonnier de guerre, l'agent comptable demande la possibilité de reverser cette somme à la caisse des gens de mer. Le commissaire aux armements appuie cette proposition au motif qu'elle est « *dans l'esprit du principe établi, d'après lequel nul administrateur ne doit être dépositaire de fonds* »<sup>614</sup>.

## **b.2 – un contrôle renforcé**

À partir de 1828, la distinction entre l'administration navale et l'administration économique est remise en cause par la reconnaissance de prérogatives de police économique aux directeurs et aux conseils d'administration des corps militaires. La reconnaissance légale des magasins particuliers, attachés aux directions et aux conseils d'administration des corps organisés, implique que les titulaires de la police intérieure cumulent la fonction d'administrateur et celle d'ordonnateur des consommations des ressources nécessaires à leurs services. Titulaires de la police économique, les chefs de services et les conseils

---

<sup>613</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 115 (1811).

<sup>614</sup> *Ibid.* Le commissaire aux armements précise que cette proposition est d'abord fondée sur les obligations légales des administrateurs de la Marine en matière de somme dues aux Inscrits. Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

d'administration des corps organisés deviennent également compétents pour appliquer les usages des ports. La tutelle administrative, telle qu'elle est exercée par le Commissariat à partir de 1844, doit permettre, outre la prévention des abus, de pallier le risque de non-respect des usages par les directeurs techniques et les conseils d'administration des corps organisés. Le cas est exposé dans une lettre du 28 janvier 1848 du commissaire aux armements, revues et prises, au commissaire général de Brest<sup>615</sup>. En l'espèce, le problème concerne le rôle de la commission des recettes dans la recette des matières destinées à la division des équipages de ligne<sup>616</sup>. Le commandant de la division des équipages de ligne à Brest, s'appuyant sur le rapport de l'officier d'habillement, affirme que la commission des recettes, dans le cas des délivrances de matières aux équipages de ligne, est représentée par un officier du conseil d'administration de l'unité, violant la distinction entre l'administrateur et le comptable. Le commissaire aux revues ne partage pas cet avis. Bien qu'il ne mentionne pas les termes « tradition administrative », son opinion illustre le double contrôle réalisé au titre de la police administrative. Il commence par rappeler qu'en vertu des dispositions applicables, la commission des recettes ne peut être contrainte de se faire représenter par un officier du conseil d'administration de la division des équipages de ligne. Une fois le principe légal posé, le commissaire met en avant le risque généré par cette confusion de fonctions, dans la tenue de la comptabilité des matières. Il précise : « *Précédemment en effet, la division, quand elle enlevait des draps au magasin général, les prenait sans les mesurer, pour les quantités portées sur les étiquettes, et cela parce qu'un officier, que l'on considérait en même temps comme le délégué de la commission des recettes et comme le représentant du conseil d'administration, avait l'apposition de ces étiquettes* »<sup>617</sup>. La sincérité de la comptabilité des matières, dont l'état annuel est de la compétence du

---

<sup>615</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

<sup>616</sup> C'est-à-dire les étoffes nécessaires à la confection des effets d'habillement, de la compétence du conseil d'administration des équipages de ligne. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1836 – Partie officielle*, op. cit., p. 1249 et suivantes, ordonnance du 11 octobre 1836 sur l'organisation des équipages de ligne, texte reprenant, en partie, les dispositions de l'ordonnance du 2 octobre 1825.

<sup>617</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848), op. cit.

Commissariat, est mise en cause par cet ordre de service de la division des équipages de ligne, en raison de la concentration des pouvoirs qui en résulte<sup>618</sup>. Le problème est majeur puisque, en pratique, la qualité et la quantité des matières sont constatées lors de leur prise en charge par le service demandeur. L'intervention de la commission des recettes dans les délivrances réalisées au profit des divers services apparaît ainsi comme une garantie. L'autorité comptable est, grâce à cette intervention, réellement distincte de l'autorité chargée de la police intérieure. En outre, la constatation des qualités et quantités nécessaires, et la prise en charge des matières par le service consommateur sont séparées dans le temps par l'intervention de la commission. La sincérité des comptes de matériel est donc garantie. En matière de droits acquis, ce principe de distinction des autorités est invoqué moins fréquemment. On le retrouve surtout, dans les divergences d'opinions sur les prérogatives des officiers militaires et des administrateurs dans le cadre du service en mer. La situation se présente principalement en cas de décès de marin, en cas de délégation de solde, ou en cas des retenues ou suppléments à prendre en compte dans le calcul de la solde des marins embarqués<sup>619</sup>.

## 2 – Le conseil à l'autorité supérieure

La finalité de la tutelle que les commissaires exercent - assurer le respect des droits acquis et la régularité des paiements - fonde les propositions qu'ils soumettent à l'autorité supérieure, en vue d'améliorer le service (**a**). Cette fonction de conseil est également exercée au profit du Ministre (**a**).

---

<sup>618</sup> Ces états annuels sont rédigés à partir des comptes particuliers des différents services disposant de la police économique.

<sup>619</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848) la lettre du 20 mai 1848 sur un trop-payé constaté dans la comptabilité du vaisseau *Le Iéna*, ou carton 201 (1864 – 1865), une lettre du 13 septembre 1865 sur un supplément de solde indûment versé sur ordre d'un chef d'escadre.

## a – Le conseil au préfet maritime

Un rapport, non daté, du commissaire aux travaux de Cherbourg, illustre cette fonction de conseil assurée par le Commissariat. Dans ce document, le commissaire aux travaux critique la consigne de service de son détail en matière de paiement des sommes définitivement dues aux ouvriers employés aux travaux<sup>620</sup>. Ces paiements sont alors réalisés par un billeteur\*, qui verse à la banque les sommes dues aux ouvriers inscrits employés aux travaux, après avoir laissé au bureau des travaux le montant des retenues pour fournitures et pour absences<sup>621</sup>. Le montant des dettes diverses reste entre les mains du billeteur, qui procède directement au remboursement des créanciers. Les critiques du commissaire aux travaux sont révélatrices de la méthode utilisée par les commissaires : apprécier la légalité des mesures de police économique et, éventuellement, faire des propositions pour améliorer le service en la matière. Le commissaire commence par préciser : « *Je crois inutile de m'appesantir sur l'irrégularité de cet usage, absolument contraire aux ordonnances qui défendent expressément que les administrateurs n'aient aucun maniement des deniers* »<sup>622</sup>. L'administrateur ne saurait être dépositaire des fonds, principe constant en matière administrative. La seconde critique illustre le fondement de l'action des commissaires en matière de police économique : « *Il est également contraire au règlement que le montant des délégations et apostilles pour dettes, reste aux mains des billeteurs, et le moindre inconvénient qui peut en résulter, est que la plupart de ces billeteurs n'ayant pas le soin de retirer des quittances des parties prenantes, cette négligence peut donner lieu à des mécomptes entre les débiteurs et leurs créanciers* »<sup>623</sup>. Ainsi, outre son caractère irrégulier au regard des principes régissant l'emploi des deniers publics, l'usage en cause met en péril les droits acquis par les personnes.

---

<sup>620</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828). La lettre en question est probablement rédigée en 1815.

<sup>621</sup> À priori, l'utilisation de ce terme peut surprendre, puisque dans l'espèce présentée, il s'agit des sommes dues à des ouvriers. Cependant, ces derniers sont issus de levée de l'Inscription maritime et réalisent, via les travaux de l'arsenal, leur service de « gens de mer ». Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.

<sup>622</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828).

<sup>623</sup> *Ibid.*

Le commissaire aux travaux suggère des « *changements par lesquels je me propose de régulariser ces opérations, changements que je crois conformes aux règlements, à l'usage du port de Brest et aux indications des imprimés fournis par le ministre* »<sup>624</sup>. Le commissaire général suit la recommandation de son subordonné et valide la nouvelle consigne de service.

Au-delà, ce courrier montre que les prérogatives des commissaires concernent également les droits acquis par les tiers liés aux personnels de la Marine, en l'espèce les créanciers<sup>625</sup>. Ces attributions concernent également les droits acquis par une autre administration, notamment l'administration fiscale et l'administration des domaines<sup>626</sup>. Ce rôle des commissaires justifie leur intervention en matière d'expropriation ou de dommage causé à un tiers à l'occasion de l'activité de l'arsenal<sup>627</sup>. Ce conseil est avant tout à destination de

---

<sup>624</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828). Le nouvel ordre de service consiste à confier au payeur, en l'espèce le billeteur, uniquement un mandat mentionnant seulement sommes nettes, et à constater, par un bon de caisse, le montant des retenues par la différence entre les mandats comptables et les paiements réalisés.

<sup>625</sup> Cela concerne, sans surprise, les parents et alliés des personnes liés à la Marine. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), une lettre du 5 février 1871, sur l'opportunité d'accorder à la veuve d'un ouvrier journalier, récemment décédé, une pension. Bien que cette personne ne remplisse pas les conditions nécessaires pour obtenir une pension au moment de son décès, le commissaire aux approvisionnements propose d'accorder la pension, au motif que les veuves d'autres journaliers, dont le temps de service était similaire à celui de l'ouvrier en cause, l'ont obtenue.

<sup>626</sup> En matière fiscale, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), une lettre du 10 avril 1872 à propos de la taxe à appliquer aux marchandises provenant de l'outre-mer, nécessaires au service de l'arsenal et transportées par les navires de l'Etat. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements propose de provoquer une décision du ministre. En matière de droit acquis par l'administration des domaines, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E10 (ordres du préfet maritime et du commissaire général), carton 4 (1882 – 1884), une note du commissaire général, des 16 et 17 juillet 1883, sur le transport des matières hors d'usage, remises à l'administration. Pour le commissaire général, la cession de ces matières est définitive. Dès lors, le transport est à la charge de cette administration.

<sup>627</sup> En matière d'expropriation, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 6 (1858 – 1862), une note du 27 juillet 1860, du commissaire aux travaux au commissaire général, sur l'acquisition d'un terrain faisant parti des biens dotaux d'un couple. En raison du régime juridique particulier de ces biens, le commissaire aux travaux précise que seule une déclaration d'utilité publique, et l'expropriation consécutive, permettraient d'acquérir ces terrains. En matière de dommages causé à des tiers, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous série 1E11 (lettre



l'autorité supérieure, prise dans son sens le plus large. Tant que les administrateurs disposent du monopole de la police économique, il est à destination du chef d'administration<sup>628</sup>. Suite aux réformes des années 1820, cette fonction de conseil des commissaires est également exercée au profit du préfet maritime. En pratique, ce conseil au préfet maritime intervient principalement dans le cas de conflits entre un commissaire, principalement ceux aux revues ou aux travaux, et un titulaire de la police intérieure<sup>629</sup>. Le point de vue de l'administrateur en cause est transmis par le commissaire général au préfet. Cet état de fait soulève un paradoxe. À partir de 1844, l'aspect militaire de la fonction de préfet maritime tend à dépasser l'aspect administratif<sup>630</sup>. Cependant, la reconnaissance de prérogatives économiques au titulaire de la police intérieure soulève un certain nombre de questions sur le rôle respectif de l'administrateur et du militaire, malgré l'effort d'éclaircissement réalisé par l'ordonnance du 14 juin 1844<sup>631</sup>. En sa qualité de chef de l'arrondissement maritime, il revient au préfet maritime de résoudre ces conflits entre les directions techniques et l'administration. Bien qu'avant tout militaire, le rôle administratif du préfet maritime reste donc important. Ce conseil, au préfet ou au chef de service, intervient également préalablement à un éventuel conflit. Le cas se présente principalement suite à des réformes majeures, comme celle de 1844 sur l'organisation des arsenaux, ou celles des années 1840 et 1850 dans le domaine de la comptabilité des matières. Dans une lettre du 18 septembre 1844, le commissaire aux travaux de Cherbourg fait part de son opinion, au commissaire général, sur l'application du nouveau texte relatif à l'organisation des arsenaux. Se fondant sur les circonstances factuelles locales, il émet des réserves sur le nouveau

---

du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), carton 10 (1869 – 1871), une note du 26 octobre 1860 sur les dommages causés par une roue, détachée de l'essieu d'un canon et ayant causé des dégâts matériels à une propriété privée. Le commissaire approuve la décision de la commission réunie pour cette espèce, c'est-à-dire compenser le dommage matériel et le manque à gagner, en raison de l'impossibilité de louer le bien en cause. Voir également, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 3 (1865 – 1887), une note du préfet maritime au commissaire général, lui prescrivant de proposer un nouveau mode de constatation des dégâts causés aux propriétés privées, à l'occasion de tirs de pièces de gros calibre.

<sup>628</sup> Soit le chef d'administration, puis le commissaire général.

<sup>629</sup> C'est-à-dire les commissaires chargés de la tutelle administrative sur les services de l'arsenal.

<sup>630</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>631</sup> À la différence des textes antérieurs, l'ordonnance du 14 juin 1844 comporte des précisions sur la marche de chaque service.

mode d'appel des ouvriers employés à la direction des travaux hydrauliques. Ces circonstances factuelles (configuration géographique des lieux, disposition des installations et des travaux en cours, climat, etc.) impliquent que « *ce qui peut convenir à Toulon, par exemple, ne convient nullement à Cherbourg, et vice versa* »<sup>632</sup>.

## **b - Le conseil au Ministre**

Ce conseil peut aussi être destiné au Ministre. Vestige de la conception du rôle de l'administrateur de la Marine durant l'Ancien Régime, ce conseil résulte surtout de la qualité d'ordonnateur principal du Ministre, seul compétent pour certaines dépenses<sup>633</sup>.

Ainsi, le mémoire de 1842 du commissaire aux travaux de Cherbourg, précédemment cité, est avant tout à destination du Ministre. Un conseil similaire est illustré par un rapport du 25 avril 1871, du commissaire aux approvisionnements de Cherbourg. Dans un contexte de défaite militaire, le ministre de la Marine, par une dépêche confidentielle, pose la question des conséquences d'une réduction permanente du budget de la Marine sur l'organisation des arsenaux<sup>634</sup>. Le commissaire aux approvisionnements propose une réforme profonde du département de la Marine. Outre la réorganisation des circonscriptions maritimes, il propose une refonte de l'administration des arsenaux, notamment l'existence de quatre grands services, respectivement dirigés par un major général assurant le commandement des forces navales, un administrateur général doté du grade de commissaire général dont la mission reste identique à celle alors en vigueur, un directeur général chargé de l'ensemble des

---

<sup>632</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 2 (1844 – 1846). L'autonomie administrative des ports et l'existence d'usages en matière d'administration se trouvent ainsi justifiées de manière absolue.

<sup>633</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle*, op. cit., p. 656, articles 105 et 106, ordonnance du 14 juin 1844. Cette compétence se remarque notamment en matière conventionnelle. Si la dépense excède 500 francs, elle est ordonnée par le commissaire général, après autorisation du ministre.

<sup>634</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (correspondance du commissaire aux approvisionnements), carton 1 (1871 – 1873).

travaux et un commandant militaire chargé du commandement des troupes terrestres<sup>635</sup>. Ce même commissaire, par note du 16 février 1875, charge un sous-commissaire d'examiner un projet de règlement sur la comptabilité du matériel<sup>636</sup>. Comme son collègue des approvisionnements, le commissaire aux travaux de Cherbourg est amené à se prononcer sur l'organisation du département de la Marine. Dans un rapport du 4 juin 1872, il donne son opinion sur une demande du Ministre relative à une éventuelle réduction des effectifs du Commissariat<sup>637</sup>. Plus intéressant est le rapport du 21 juin de la même année relatif à l'application, au département de la Marine, de la notion de décentralisation administrative<sup>638</sup>. Ce rôle pratique des commissaires reste proche de celui des contrôleurs/inspecteurs. La contradiction administrative est bien présente, mais elle ne concerne que les commissaires et les contrôleurs-inspecteurs. Le rôle des directions est bien distinct. Les directeurs disposent de la police intérieure de leur service, prérogative comprenant l'ancienne police économique. Cette police est sujette à deux contrôles. Le premier est réalisé par les commissaires au titre de la police administrative. Elle se concentre sur l'aspect économique. Le second est effectué par les contrôleurs-inspecteurs et concerne l'ensemble de la marche de service. Malgré une différence de domaine, ils produisent le même résultat : l'exercice d'un conseil dans le but d'assurer la bonne marche du service<sup>639</sup>. La consécration de l'autonomie des services en 1902, met fin à la tutelle administrative, et le

---

<sup>635</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (correspondance du commissaire aux approvisionnements), carton 1 (1871 – 1873). C'est-à-dire supprimer les arsenaux de Rochefort et de Lorient, réorganiser et regrouper les sous-arrondissements, ainsi que les quartiers de l'inscription maritime.

<sup>636</sup> *Id.*, carton 2 (1873 – 1876). Voir également, sur le même sujet, la lettre du 31 mai 1875.

<sup>637</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 11 (1871 – 1873). Le commissaire se prononce contre cette réduction des effectifs. Prenant l'exemple du fonctionnement pratique de son détail, il précise que les effectifs actuels à sa disposition ne lui permettent pas d'assurer ses fonctions.

<sup>638</sup> *Id.* Cette décentralisation administrative n'est pas le pendant de la centralisation administrative réalisée par les commissaires au profit de l'ordonnateur. Elle consiste à déléguer certaines dépenses au préfet, sous son entière responsabilité. Dans ce cadre, le Commissariat conserve ses attributions et continue de centraliser les actes relatifs à une dépense en vue de rédiger des comptes clairs.

<sup>639</sup> Outre la différence de domaine, il existe une seconde différence. Le conseil des contrôleurs et inspecteurs est légalement prévu par les textes relatifs à l'organisation des arsenaux. Le conseil des commissaires résulte de la pratique.

commissaire général, comme les autres chefs de service, n'exerce, dès lors, que la police intérieure de son service, réorganisé en une direction en 1910<sup>640</sup>.

Néanmoins, Il résulte de la correspondance administrative du début des années 1900, que les impératifs liés à la clarté des comptes financiers, domaine qui reste de la compétence du Commissariat, permettent aux commissaires, dans une certaine mesure, de conserver un certain contrôle sur les chefs de service. Un courrier du 3 octobre 1902, du commissaire général aux chefs de service, l'illustre. L'espèce est classique. Suite à des observations de son subordonné, ici le commissaire aux fonds, le commissaire général remet en cause une consigne de service des directions qui ne permet pas d'assurer la régularité des comptes, et donc des paiements<sup>641</sup>. Les propos du commissaire général illustrent cette redéfinition de la portée du contrôle réalisé par les commissaires : « *En principe, c'est à l'ordonnateur secondaire en dernier qu'il appartient de signer tous les ordres de reversement. Nul autre n'a qualité pour faire rentrer dans les caisses des sommes qui n'ont pu en sortir qu'au moyen de sa signature, seule accréditée auprès des comptables des finances. Les dispositions de l'article 204 de l'instruction du 8 novembre 1889 sont précises à cet égard : elles spécifient que les ordres de reversement doivent être établis par le commissaire aux fonds chargé de poursuivre le remboursement des créances de l'espèce* »<sup>642</sup>. Ce raisonnement est proche de celui présent dans un courrier du 12 janvier 1901, du commissaire général de Toulon au préfet maritime<sup>643</sup>. En l'espèce, c'est la remise de matériel déclassé à l'administration des domaines, en vue de sa vente, qui suscite l'intervention du commissaire général. Malgré la reconnaissance de « *l'entière administration du matériel* »<sup>644</sup> aux directions, l'action du Commissariat, dans de telles opérations, est nécessaire car « *cette intervention n'est pas un fait d'administration mais une conséquence des fonctions d'ordonnateur qui ont été maintenues au commissaire général par l'article 7 du*

---

<sup>640</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>641</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903). L'espèce concerne les modalités des reversements de matériel réalisés au profit de particuliers.

<sup>642</sup> *Ibid.*

<sup>643</sup> *Id.*

<sup>644</sup> *Ibid.*

*décret du 25 août 1900* »<sup>645</sup>. Le règlement qu'il propose alors – à savoir laisser les chefs de service et les administrateurs du domaine décider conjointement de la date et du prix minimum, puis de les transmettre au commissaire général pour qu'il réalise la vente - est adopté par le préfet maritime. La police administrative est désormais limitée à son seul aspect financier, et change de fondement. Ce n'est plus la défense des droits acquis qui fonde l'intervention du Commissariat en matière d'administration, mais l'impératif de clarté comptable, lié à la qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général. Ce déclin des compétences administratives se remarque également dans les matières annexes au service administratif de l'arsenal.

---

<sup>645</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903).

## **Section 2 : Les compétences dérivées**

La police administrative exercée par les commissaires dépasse le seul cadre comptable. Elle concerne également les conventions nécessaires à la marche du service des forces navales, en raison de la dépense finale incombant à la Marine au terme de ces marchés (**paragraphe 1**). À la différence de ce premier volet, qui reste lié au rôle fondamental des commissaires dans l'arsenal, veiller au bon ordre dans les dépenses, le second en semble éloigné. En effet, il concerne l'exercice de la justice maritime, les prises et la peine aux travaux forcés. L'intervention des commissaires, dans ces matières, est néanmoins justifiée par leur rôle de garant des droits acquis soit par les tiers, soit par la Marine (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – La tutelle du Commissariat en matière conventionnelle**

Garants du bon ordre économique des institutions navales, les commissaires restent, jusqu'en 1897, légalement seuls compétents en matière de préparation des conventions nécessaires à la marche du service, tant à terre qu'en mer (**A**). Cette compétence amène les commissaires à assumer une fonction de conseil de l'autorité supérieure en la matière (**B**).

#### **A – Le monopole conventionnel**

La compétence exclusive des commissaires en matière de marchés est également héritée de l'Ancien Régime. Elle est régulièrement confirmée par la suite. Les commissaires sont seuls compétents pour préparer et exécuter les conventions, que l'on se place dans le cadre du service en mer ou dans le cadre du service à terre.

La spécialisation progressive du Commissariat conduit, en la matière, à une évolution similaire à celle que connaissent ses prérogatives de police administrative (**1**). Ce monopole du Commissariat en la matière soulève des problèmes de compétences entre commissaire (**2**)

## 1 – Les conséquences de la spécialisation du Commissariat

Les prérogatives des administrateurs de la Marine, en matière conventionnelle, concernent, sous la Révolution et l'Empire, la préparation et l'exécution des marchés nécessaires aux services **(a)**. Les réformes réalisées à partir des années 1820 relativisent cette compétence des commissaires de la Marine **(b)**

### a – La Révolution et l'Empire

Les marchés dépendent alors entièrement de l'administration économique. La réforme de l'An VIII est cependant en rupture car elle pose les bases de l'évolution future en la matière.

Sous l'empire du régime de 1791, les prérogatives des officiers d'administration sur les marchés nécessaires au service sont larges. L'ordonnateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur l'opportunité de passer convention pour le service<sup>646</sup>. Cependant, le décret du 21 septembre 1791 ne comporte aucune disposition réglant le mode de passation des marchés. Seuls, les articles 29 et 30 donnent des précisions relatives à leur exécution<sup>647</sup>. Le premier concerne la réception des approvisionnements, le second la réception d'ouvrages. En matière d'approvisionnements, la réception et l'évaluation des biens livrés sont réalisées, sous la surveillance du contrôleur, par « *le chef d'administration et le garde-magasin auxquels ils devront être confiés* »<sup>648</sup>, c'est-à-dire le chef d'administration préposé aux approvisionnements, alors seul compétent pour la comptabilité du matériel. En fonction du type d'approvisionnements, le chef des travaux ou un capitaine de vaisseau lui est adjoint<sup>649</sup>. En matière de travaux, la

---

<sup>646</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 308, article III. Ce texte reste très général. La compétence de l'ordonnateur découle de l'expression « direction générale de tous les travaux et approvisionnements ».

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 314.

<sup>648</sup> *Ibid.*, article 29.

<sup>649</sup> *Ibid.* Le chef des travaux est appelé à procéder à la recette et à la visite des « *munitions navales* » nécessaires à la construction et au gréement des navires. Le capitaine de vaisseau fait de même quand il est question « *de vivres et autres objets d'armement* ». Cette participation d'un officier de vaisseau à une opération administrative sert, lors des débats de 1795, de contre-argument aux

réception d'ouvrages est réalisée par le chef des travaux et « *le chef d'administration duquel ils ressortiront* »<sup>650</sup>. La réception des approvisionnements et des ouvrages est effectuée par l'administrateur à l'origine de la demande, c'est-à-dire le chef d'administration chargé des approvisionnements, ou l'administrateur du détail pour le compte duquel sont réalisés les travaux. En pratique, ces mêmes chefs d'administration préparent - c'est-à-dire établissent les cahiers des charges et rédigent les projets de convention - et exécutent les marchés nécessaires au service. Dans le cadre du service en mer, les officiers d'administration embarqués exercent des attributions similaires, mais sous la direction du commandant militaire<sup>651</sup>. Ces prérogatives sont confirmées lors de la réforme de 1795. Comme le décret du 21 septembre 1791, le décret du 2 brumaire an IV traite de cet aspect des attributions des administrateurs en deux articles. Le premier, l'article 30, précise que l'ensemble des marchés de fournitures et de travaux à l'entreprise, « *autres que ceux pour lesquels le Ministre de la Marine et des colonies aura traité directement* », sont passés par l'ordonnateur, assisté du contrôleur, « *du directeur et du commissaire, que ces objets concerneront ; ce dernier sera chargé de la rédaction des marchés* »<sup>652</sup>. Le second, l'article 32, dispose que « *la visite, l'épreuve et la réception* »<sup>653</sup> des approvisionnements fournis et des ouvrages réalisés à l'entreprise, sont réalisées, en présence du contrôleur, par le garde-magasin « *conjointement avec le directeur et le commissaire du détail duquel lesdits objets ressortiront* »<sup>654</sup>. La distinction entre l'administration économique et l'administration navale, alors consacrée, apparaît à travers la participation du chef de service à l'origine de la demande, à la préparation de la convention. L'administrateur ne décide donc plus seul de l'opportunité à contracter. Le régime des conventions passées dans le cadre du service en mer reste identique<sup>655</sup>.

---

partisans d'une administration de la Marine entièrement civile. Ils l'opposent aux partisans du partage de compétences avec les officiers militaire. Voir *supra*, chapitre 1, section 1, paragraphe 1.

<sup>650</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 314, article 30.

<sup>651</sup> *Ibid.*, p. 314-315, articles 31 et 32.

<sup>652</sup> *Id.*, volume 6, p. 39.

<sup>653</sup> *Ibid.*

<sup>654</sup> *Ibid.*

<sup>655</sup> *Ibid.*, p. 40, article 38, décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine.



La réforme de l'an VIII procède à une rationalisation en la matière. En effet, le caractère général des dispositions des textes de 1791 et de 1795 soulève le risque de conflit de compétences entre commissaires. Par exemple, dans le cas d'une convention de fournitures et de transport de matériel à l'une des directions, en vue de réaliser des travaux, quel commissaire doit procéder à la rédaction de la convention ? Le commissaire des chantiers et ateliers, exerçant la police économique sur les travaux réalisés dans l'arsenal, peut être compétent. De même, le commissaire au magasin général, en raison de ses prérogatives comptables, peut l'être également. L'autorité supérieure de l'ordonnateur, puis du commissaire principal, permet, en principe, de surmonter cette difficulté. Néanmoins, l'intervention de l'autorité supérieure, dans ce cas de figure, pose alors un problème pratique, par les délais qu'elle implique. Des retards, préjudiciables au service, risquent alors de survenir. Pour parer à ces éventuelles difficultés, l'article 86 du règlement du 7 floréal an VIII, dispose que l'ensemble des conventions, tant pour les fournitures nécessaires que pour les travaux à réaliser dans le port, sont rédigées par le chef d'administration, sur proposition du chef de service concerné et du commissaire du magasin général<sup>656</sup>. L'opportunité à passer convention relève désormais de l'autorité militaire. Le commissaire du magasin général intervient en sa qualité de comptable des matières. En outre, l'autorité militaire, en raison de sa participation aux commissions des recettes, voit ses prérogatives s'accroître<sup>657</sup>. La compétence des commissaires se recentre sur la préparation du marché. Elle est fondée sur leur rôle de garant des droits acquis. En vue d'en assurer le respect, les commissaires veillent à la bonne rédaction des conventions et au respect des obligations de chaque partie<sup>658</sup>. Cette préparation est donc une prérogative de

---

<sup>656</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 218, article 86, règlement du 7 floréal an VIII. Outre les chefs directions (direction, constructions navales, mouvements, artillerie), l'expression désigne également le commissaire aux hôpitaux et bagne.

<sup>657</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 1.

<sup>658</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 61 (1807), note d'un commis du magasin général, visée par le commissaire du magasin général, du 9 février 1807. En l'espèce, un fournisseur en bois réclame le remboursement des droits d'octroi. Le commis écrit : « *Les réclamations du monsieur Saignet sur les droits de passe et d'octroi, dont il sollicite le remboursement, peuvent être fondées quant au fond, mais nullement quant à la forme* ». C'est un contrôle de légalité de la dépense avant ordonnancement, comme en matière d'administration de l'arsenal. Voir également une lettre du 26 août de la même année.

police administrative, au sens économique de la notion, et complète l'action des commissaires sur les dépenses et consommations de matériel réalisées dans l'arsenal. Le régime des conventions passées en mer reste identique au régime antérieur. Elles demeurent préparées par les administrateurs embarqués, sur ordre de l'officier commandant l'unité (navire ou groupe de navires)<sup>659</sup>.

## **b - Les conséquences de l'autonomie croissante des chefs de services**

Les réformes de la Restauration remettent en cause les prérogatives des commissaires en la matière. Comme en matière d'exercice des prérogatives de police, les attributions des commissaires en matière de conventions sont progressivement redéfinies, puis fixées durant la Monarchie de Juillet par l'ordonnance du 14 juin 1844 (**b.1**). Le régime des marchés est ensuite réformé en conséquence de la reconnaissance de l'autonomie des services (**b.2**).

### **b.1 – La réinterprétation des compétences conventionnelles des commissaires**

Le régime prévu par le règlement du 7 floréal an VIII est abandonné en 1815, au profit de celui institué en 1776. Le monopole des commissaires, en matière de préparation des conventions, est alors remis en cause. En effet, l'ordonnance du 29 novembre 1815 dispose, à son article 26, que les marchés et adjudications de toute nature, supérieurs à 400 francs, sont faits et arrêtés par l'intendant, en présence du conseil d'administration du port<sup>660</sup>. Les conventions d'un montant inférieur sont préparées et arrêtées par une commission composée de trois membres, nommés à discrétion par le conseil d'administration parmi les « *officiers*

---

<sup>659</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 215, article 45 alinéa second.

<sup>660</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine-Louis XVIII), l'ordonnance du 29 novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de la Marine.

*et administrateurs* »<sup>661</sup>. Le régime de la réception et de l'évaluation des matières connaît la même évolution. L'autorité chargée de préparer la convention est également compétente pour procéder aux opérations de réception et d'évaluation des ouvrages réalisés et des matières livrées<sup>662</sup>. Les réformes des années 1820, en matière d'administration des personnels organisés en corps, accentuent cette perte de compétences des commissaires. Le régime général des marchés et de leur exécution reste celui fixé en 1815. En outre, les divers textes relatifs à l'administration des corps organisés précisent que le commissaire du magasin général prépare le cahier des charges des conventions dont la passation est de la compétence du conseil d'administration de ces corps. Cependant, la rédaction du projet d'adjudication de ces marchés continue de relever de la commission nommée par le conseil d'administration du port, tandis que le conseil d'administration de l'unité procède à l'adjudication en cas d'achats d'habillement<sup>663</sup>. L'ordonnance du 17 décembre 1828 restaure le système impérial<sup>664</sup>. Ce dernier est partiellement réformé en 1835 et 1836. En conséquence de la tutelle qu'exerce le Commissariat sur les services de l'arsenal, l'article 14 alinéa second de l'ordonnance du 11 octobre 1836, concernant le Commissariat, dispose que le commissaire général contracte au nom de l'État dans les actes

---

<sup>661</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), article 27, ordonnance du 29 novembre 1815.

<sup>662</sup> *Ibid.*, article 37. Cet article renvoie expressément aux textes de 1776 et 1786. En application des dispositions de l'ordonnance du 27 septembre 1776 et du règlement du premier janvier 1786, la réception de matières, quand le marché est supérieur à 400 francs, est faite conjointement par l'intendant, le commissaire du magasin général et deux officiers nommés à cet effet par le conseil d'administration. La réception des matières reçues en exécution de marché, dont la valeur est inférieure à 400 francs, est faite par la commission chargée de préparer la convention et le commissaire du magasin général. La réception des travaux est faite par l'intendant, assisté d'un ingénieur et de deux officiers spécialement nommés. Dans tous les cas, le contrôleur surveille l'opération.

<sup>663</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la Bibliothèque, inv. 9620 (ordonnances et autres pièces concernant la Marine–Charles X), ordonnance du 16 juin 1820 sur les agents de surveillance des chiourmes. Voir également BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle*, op. cit., pages 606 à 627, ordonnance du 13 novembre 1822 portant organisation d'un corps royal d'artillerie et d'un corps de l'infanterie de la Marine ; *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle*, op. cit., pages 244 à 276, règlement du 19 octobre 1825 en exécution de l'ordonnance du 2 octobre 1825 sur les équipages de ligne.

<sup>664</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 8, article 31. Le marché est préparé par le chef d'administration, assisté par le chef de service demandeur. Cet article précise que la compétence du commissaire général, en la matière, concerne les acquisitions, ainsi que la vente de matériels dégradés.

publics<sup>665</sup>. L'article 10 précise que les projets d'adjudications ou de marchés pour fournitures, travaux ou ouvrages, sont établis par le commissaire aux approvisionnements, puis examinés par le commissaire général et le chef de service à l'origine de la demande<sup>666</sup>. Les marchés sont ensuite arrêtés soit par le conseil d'administration du port, soit, si le marché est inférieur à 400 francs, par une commission composée de trois membres nommés par le conseil d'administration du port. L'adjudication est réalisée par ces mêmes officiers, sous la présidence du commissaire général<sup>667</sup>. Cette compétence est complétée par les anciennes prérogatives exercées par les contrôleurs/inspecteurs. Le commissaire général reçoit le cautionnement des fournisseurs et en décide la mainlevée ou la saisine. De même, il représente la Marine en justice en cas de litige<sup>668</sup>. C'est le volet conventionnel de la tutelle qu'exercent les commissaires sur les services de l'arsenal.

Le rétablissement d'un contrôle autonome, en 1844, fixe, en partie, les prérogatives des commissaires en matière de conventions. Comme sous les précédents régimes, la décision finale sur les projets d'adjudications et de marchés relève du conseil d'administration des ports<sup>669</sup>. Les commissaires conservent leurs prérogatives, c'est-à-dire la rédaction des cahiers des charges et des projets de marché ainsi que la présidence des commissions chargées de procéder aux adjudications<sup>670</sup>. L'ordonnance du 14 juin 1844 apporte, néanmoins, certaines précisions. Le commissaire aux approvisionnements est confirmé dans ses attributions en matière de convention de fournitures. L'ordonnance précise, en outre, qu'il est compétent en matière de contrat d'affrètement\* et qu'il convoque la commission des recettes<sup>671</sup>. Le commissaire aux travaux reçoit compétence pour rédiger les cahiers des charges des travaux envisagés et participe à la passation de ces

---

<sup>665</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat).

<sup>666</sup> *Ibid.* Cette compétence concerne également les objets déclarés impropres au service.

<sup>667</sup> *Ibid.*

<sup>668</sup> *Ibid.*, alinéa 4, sur les dépôts et cautionnements, et article 14, sur les attributions en cas de litige, ordonnance du 11 octobre 1836.

<sup>669</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle*, op. cit., p. 656-657, articles 105, 106 et 107, ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>670</sup> *Ibid.*, p. 636, article 33.

<sup>671</sup> *Ibid.*, p. 637, article 37.

marchés. En outre, il reçoit compétence en matière de vente et de location d'immeuble<sup>672</sup>. Comme les directeurs techniques, les administrateurs des hôpitaux et des bagnes, en leur qualité de chef de service, sont chargés de la rédaction des cahiers des charges et assistent l'adjudication pour fournitures ou vente d'objets impropres à leur service<sup>673</sup>. Enfin, le directeur des subsistances rédige les cahiers des charges des marchés de denrées et de la vente d'effets inutiles<sup>674</sup>. Ce régime – décision relevant du conseil d'administration du port et actes préparatoires confiés aux commissaires – reste en vigueur jusqu'en 1897. Seule l'évolution que connaît le corps du Contrôle/Inspection apporte certaines modifications. Quand il est rétabli en 1844, le Contrôle recouvre ses prérogatives en matière de cautionnement et d'application des clauses pénales. La réforme de 1853 retire aux inspecteurs ces prérogatives en matière de marché et les confie au Commissariat, rétablissant l'unité d'action en matière conventionnelle, telle qu'elle existait en 1835<sup>675</sup>. Ainsi, dans la logique de la tutelle administrative, le Commissariat prépare et veille à l'exécution des marchés nécessaires au service des directions, d'où les attributions en matière de rédaction des cahiers des charges, d'adjudication et d'exécution.

## **b.2 – l'autonomie des directions**

L'autonomie des directions implique de reconnaître aux chefs de service la capacité à passer les marchés nécessaires à leurs services. Cette capacité est reconnue dès 1897. Ainsi l'autonomie des directions est d'abord testée, avant d'être adoptée comme principe organique de l'administration navale au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Le décret du 6 février 1897, sur les attributions des services techniques dans

---

<sup>672</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 640, paragraphe 6, article 40, ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>673</sup> *Ibid.*, p. 641, article 41 paragraphe 2, sur les attributions du commissaire aux hôpitaux en matière de marchés ; et page 642, article 42 paragraphe 6, sur les attributions du commissaire aux chiourmes sur le même objet. Les projets de marché restent de la compétence du commissaire aux approvisionnements. Les commissaires perdent ces attributions avec le transfert du bagne aux colonies en 1854, et la création d'un service de santé indépendant du Commissariat en 1890. Les attributions du commissaire aux hôpitaux, en matière de marchés, sont transférées au commissaire aux approvisionnements. Voir *Bulletin officiel de la Marine 1890, op. cit.*, volume 1, article 8, décret du 31 mars 1890.

<sup>674</sup> *Ibid.*, p. 642, article 43 alinéa 2. Cet administrateur devient le commissaire aux subsistances durant le Second Empire.

<sup>675</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853, op. cit.*, volume 1, p. 156, article 5, arrêté du 24 février 1853 en exécution du décret du 12 janvier 1853 sur l'inspection administrative de la Marine.

la préparation des marchés, apporte un premier tempérament à la tutelle en matière de convention. Ce texte confie la rédaction des cahiers des charges et des projets de marchés de certains matériels, ainsi que leur exécution, aux directions<sup>676</sup>. Néanmoins, les commissaires conservent certaines prérogatives qui relativisent la portée de ce texte. En premier lieu, l'article 5 met en place une « commission des marchés spéciale », pour la passation des marchés confiés aux directeurs techniques. Cette commission est composée du directeur concerné, assisté d'un sous-directeur, et du commissaire aux approvisionnements, pour les marchés de fournitures, ou du commissaire aux travaux, pour les ouvrages<sup>677</sup>. Elle est chargée de rédiger les projets d'adjudication. Le dernier alinéa de cet article précise également que les adjudications restent présidées par le commissaire général, qui conserve également ses prérogatives en matière de cautionnement et de dépôt des conventions<sup>678</sup>. Cette extension des prérogatives des directeurs s'inscrit dans la logique des réformes réalisées depuis 1828. Les directions étant déjà chargées de gérer les matériels propres à leurs services, elles sont, en conséquence, mieux à même de déterminer leurs besoins, via le cahier des charges et le projet de marché. En outre, si le décret étend les prérogatives des directeurs techniques en matière de préparation des conventions, la participation des commissaires à la « commission des marchés spéciale », chargée d'arrêter le projet d'adjudication, et le maintien des prérogatives du commissaire général en matière d'adjudication, permettent au Commissariat de surveiller les directeurs en la matière. Cette surveillance reste, au final, proche de celle exercée au titre de la police administrative.

Le décret du 25 août 1900, comme en matière d'administration, a des conséquences plus profondes. Les attributions du Commissariat en matière de cautionnement, d'application des clauses pénales et de conservation des archives, sont confiées directement aux chefs de service<sup>679</sup>. Ces derniers reçoivent également

---

<sup>676</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1897, op. cit.*, volume 1, p. 147, article 3, décret du 6 février 1897. Le texte vise le matériel spécialisé en vue « des constructions neuves, du premier armement et des grands travaux de refonte de la flotte », et en vue « des travaux neufs et grandes améliorations du service des travaux hydrauliques et bâtiments civils ».

<sup>677</sup> *Ibid.*, p. 147-148.

<sup>678</sup> *Ibid.*, p. 148. Voir également p. 147, article 4, sur les cautionnements et les clauses pénales.

<sup>679</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 276, article 24. Les conventions d'affrètement, jusque-là de la compétence du commissaire aux approvisionnements, et les

l'entière maîtrise de la phase préparatoire des conventions, les commissaires ne faisant plus partie des commissions spéciales chargées de rédiger les projets de marchés<sup>680</sup>. Toutes les fonctions du Commissariat en la matière ne sont, néanmoins, pas supprimées. Outre les prérogatives sur le matériel spécialement attribuées au Commissariat<sup>681</sup>, le commissaire aux approvisionnements est chargé de préparer, et éventuellement de résilier, les marchés pour les fournitures d'emploi courant et ne présentant pas de caractère technique<sup>682</sup>. Cette compétence, vestige de l'ancien rôle de l'administrateur au sein de l'arsenal, est abandonnée en 1903<sup>683</sup>. De même, les séances d'adjudication restent présidées par le commissaire général, présidence fondée sur l' « *unité de jurisprudence nécessaire* »<sup>684</sup> en matière de passation de marchés. Cette compétence est également un vestige de l'ancien rôle des administrateurs de la Marine. Elle est remise en cause en 1909, quand est créée l'intendance maritime. Le décret du 18 décembre 1909 institue deux commissions pour la préparation et la passation des conventions nécessaires aux services : l'une pour les marchés techniques, sous la présidence du directeur des constructions navales, l'autre pour les marchés non techniques, rattachée à l'Intendance maritime<sup>685</sup>. Cependant, cette dernière attribution est surtout la conséquence du rôle de l'intendance maritime : assurer les approvisionnements généraux nécessaires au service de l'arsenal.

## 2 – Des problèmes de compétences propres au Commissariat

L'évolution des attributions des commissaires n'appelle pas de remarque particulière, hormis sur un point. En effet, la compétence de principe des

---

marchés de travaux, de la compétence du commissaire aux travaux, sont, en conséquence, attribués aux chefs de service.

<sup>680</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900*, *op. cit.*, volume 2, p. 276, paragraphe 1, article 25.

<sup>681</sup> C'est-à-dire les subsistances.

<sup>682</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900*, *op. cit.*, volume 2, p. 276-277, paragraphes 2 et 3, article 25. En raison de l'autonomie des directions, l'exécution de ces conventions entre dans les attributions des chefs de service.

<sup>683</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

<sup>684</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900*, *op. cit.*, volume 2, p. 271, paragraphe 2, article 9 ; et p. 266, rapport préalable au décret du 25 août 1900.

<sup>685</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1909*, *op. cit.*, partie principale, p. 1400, article 6 relatif à la commission des marchés techniques, section 1, chapitre 4 ; et p. 1401, article 2 sur la commission locale des marchés section 1, chapitre 5.

administrateurs, jusqu'en 1900, en matière de préparation des conventions, suscite certains conflits de compétences entre commissaires.

En effet, la plupart des régimes présentés ci-dessus ne précisent pas quel commissaire est compétent en fonction du type de marché. Comme en matière de police, seule l'ordonnance du 14 juin 1844 donne des précisions sur le champ de compétences des divers commissaires. Se développe, en conséquence, l'usage de confier les actes préparatoires et l'exécution des conventions à l'administrateur concerné, usage consacré en 1844. Des conflits de compétences, internes au Commissariat, peuvent néanmoins survenir, bien que rares. Ils concernent principalement le commissaire aux approvisionnements et le commissaire aux travaux, notamment dans le cas d'approvisionnements acquis en vue de la réalisation de travaux par un entrepreneur. Le cas se présente sous le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, modifiée par les textes de 1835 et 1836. Il est soulevé dans une lettre 5 novembre 1839, à propos des marchés de travaux à réaliser hors du port, dont la préparation relève du commissaire aux travaux<sup>686</sup>. Cet officier précise que ce genre de conventions entraînant une introduction de matières dans l'arsenal, elles entrent dans le champ de la compétence comptable du commissaire aux approvisionnements. Ces travaux seraient donc de la compétence de la commission ordinaire des recettes, rattachée au magasin général. Par conséquent, « *le commissaire aux travaux reste étranger à l'exécution des marchés qu'il a lui-même préparés* »<sup>687</sup>, ce qui constitue « *une anomalie* »<sup>688</sup>, non au regard des textes, mais de l'usage vigueur, c'est-à-dire confier l'exécution des marchés aux administrateurs qui les ont préparés.

Malgré la réforme de 1844, ces conflits de compétence demeurent, bien qu'exceptionnels. Une lettre du 22 septembre 1865, du commissaire aux travaux de Cherbourg au commissaire général, l'illustre<sup>689</sup>. En l'espèce, le commissaire général demande des éclaircissements sur l'exécution d'un marché de fournitures et de main-d'œuvre, pour la réalisation de travaux de réparation pour le compte

---

<sup>686</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>687</sup> *Ibid.*

<sup>688</sup> *Ibid.*

<sup>689</sup> *Id.*, carton 8 (1864 – 1867).



d'une des directions. En raison de l'introduction de fournitures, la compétence du commissaire aux approvisionnements, dans l'exécution de ce marché, apparaît fondée. Cette compétence est d'ailleurs reconnue par une circulaire du 22 octobre 1853, qui confie la centralisation des commandes communes à plusieurs services – et donc l'exécution de ces conventions – au détail des approvisionnements. Le marché en question entre dans cette catégorie. Néanmoins, le commissaire aux travaux, bien que reconnaissant la compétence de son collègue du détail des approvisionnements, remarque qu'il s'agit « *d'une commande de travaux de réparation à exécuter pour l'une des directions du port, commande qui émane du détail des travaux et dont les faits d'exécution qui doivent en être la conséquence, tels que l'introduction, la recette, la liquidation, sont exclusivement de la compétence de ce détail* »<sup>690</sup>. L'objet principal du marché, en l'espèce la réalisation de travaux, commande la compétence<sup>691</sup>. L'administrateur des travaux conclut : « *Dès lors, il me paraît naturel que le détail des travaux, chargé de suivre l'exécution des commandes dont il a eu l'initiative, soit également chargé de soumettre, lorsqu'il y a lieu, des propositions touchant à l'exécution de ces mêmes commandes, parce qu'il est mieux à même d'apprécier les causes de retard qui ont pu se produire, de faire connaître, après s'être concerté le cas échéant avec la direction compétente, si le service a eu ou non à souffrir du retard apporté dans leur exécution ; d'apprécier, en un mot, les causes de nature à motiver l'exonération ou l'application des pénalités édictées par les cahiers des conditions particulières ou des conditions générales* »<sup>692</sup>. Le commissaire aux travaux ne fait que défendre l'usage en vigueur en la matière, « *non seulement à Paris, mais*

---

<sup>690</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

<sup>691</sup> Le commissaire aux travaux reconnaît, cependant, que son collègue des approvisionnements aurait été compétent si les travaux en question avaient concerné le service de casernement. Cette précision illustre surtout la tendance du magasin général à ne recevoir que le matériel de subsistance. La création de l'intendance maritime n'est que l'aboutissement d'une évolution amorcée sous le Second Empire. À contrario, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876), lettre du 26 avril 1874 sur la vente de deux chaloupes appartenant à la Marine. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements soulève la question de la compétence du commissaire aux travaux, qui a procédé à l'annonce publique de l'adjudication. La nature mobilière des biens en cause implique que l'annonce est de la compétence du commissaire aux approvisionnements.

<sup>692</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

*encore dans les ports, y compris celui de Cherbourg »*<sup>693</sup> : l'autorité qui prépare les marchés en suit l'exécution et apprécie l'application des éventuelles pénalités.

## **B – Le conseil conventionnel**

La compétence, quasi-exclusive, des commissaires en matière de préparation des marchés, ainsi que leur participation à leur exécution, amènent les administrateurs de la Marine à seconder l'autorité supérieure dans le domaine conventionnel. Ils veillent ainsi à la légalité des conventions nécessaires au service des forces navales, selon des modalités proches du contrôle exercé au titre de la police administrative **(1)**. Ce contrôle concernant un droit acquis par une personne, il s'étend, comme en matière de police administrative, aux circonstances factuelles **(2)**

### **1 – Le contrôle de légalité des conventions**

Le contrôle de légalité des conventions dérive du contrôle que les commissaires exercent au titre de la centralisation administrative. Il est justifié par les dépenses qui, aux termes des marchés, incombent à la Marine. Il concerne la légalité des clauses des marchés **(a)** et la régularité formelle de l'exécution du marché **(b)**. Comme en matière d'administration de l'arsenal, cette surveillance fait des commissaires les auxiliaires de l'autorité supérieure en matière de marchés **(c)**.

#### **a – La légalité des clauses des marchés**

Le contrôle des commissaires concerne d'abord la légalité même des conventions passées pour la bonne marche du service de l'arsenal

---

<sup>693</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

En effet, ces marchés sont régis par des textes propres au département de la Marine, les « conditions générales »<sup>694</sup>. Chargés de préparer les marchés selon les dispositions de ces textes, les commissaires en deviennent les interprètes<sup>695</sup>. Cet aspect des fonctions des commissaires se remarque principalement en cas de litige avec des fournisseurs ou des entrepreneurs d'ouvrage. Dans un courrier du 20 avril 1872, adressé au commissaire général du port de Cherbourg, le commissaire aux approvisionnements aborde le cas d'un fournisseur dont le marché a été résilié, mais ayant formé un recours auprès du Conseil d'État contre la décision du ministre<sup>696</sup>. Appréciant la pertinence des moyens développés par le fournisseur, le commissaire rappelle que « *les conditions générales, auxquelles le marché du sieur Trottier se réfère pour tout ce qu'il n'y prévoit pas de contraire (art. 10), forment la véritable législation des marchés de la Marine, une espèce de code de toutes les dispositions administratives communes à tous les contrats. Les exceptions à ces règles sont essentiellement de droit restreint et confirment plutôt qu'elles ne détruisent le principe* »<sup>697</sup>. Les conditions générales sont impératives et d'interprétation stricte. Partant de ce constat, le commissaire conclut au manque de fondement des prétentions du fournisseur, lesquelles reposent sur un article du marché contraire aux conditions générales<sup>698</sup>. Dans une autre lettre du 6 octobre 1875, ce commissaire procède de même à propos d'une demande du commissaire

---

<sup>694</sup> Les conditions générales sont les dispositions communes à l'ensemble des marchés, au contraire des conditions particulières, propres à chacun d'eux. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), conditions générales du 31 octobre 1816 pour la fourniture de bois de construction, et conditions générales du 22 septembre 1817 pour la fourniture des munitions, des matières brutes et des objets ouvragés nécessaires au service de la Marine, autres que les bois de construction et les matures. Voir également Inv. 9625 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – 1840-1850), conditions générales du 6 mai 1846 imposées aux entrepreneurs des travaux hydrauliques et bâtiments civils.

<sup>695</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867), note du 29 mars 1867 du commissaire aux travaux au directeur des travaux hydrauliques, sur les conditions légales de la force majeure dans le cadre d'une relation conventionnelle entre la Marine et un entrepreneur de travaux.

<sup>696</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1883).

<sup>697</sup> *Ibid.*

<sup>698</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 10 (1869 – 1871), lettre du 12 mai 1870 sur le cahier des charges des travaux concernant la conversion de la maison d'arrêt en prison maritime. En l'espèce, le commissaire aux travaux adresse au directeur des travaux hydrauliques des observations sur la conformité des conditions particulières de l'entreprise en question aux conditions générales.

général sur l'éventualité d'une action en dommages-intérêts contre un fournisseur<sup>699</sup>. Le commissaire aux travaux répond par la négative, au motif que « *ces conditions générales, qui forment un code complet et particulier aux contrats passés par le département de la Marine, sont essentiellement de droit étroit, c'est-à-dire, limitées aux circonstances et pénalités qu'elles prévoient et dont elles subordonnent la connaissance à la justice administrative* »<sup>700</sup>. Au regard des dispositions de ces textes, la proposition du commissaire général est illicite, car ils s'imposent tant au particulier qu'à la Marine.

## **b – la légalité formelle**

Les derniers termes utilisés par le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg dans sa lettre du 6 octobre 1875 révèlent qu'outre la légalité, les commissaires veillent également à la régularité formelle des conventions<sup>701</sup>.

Cette surveillance formelle des conventions passées par la Marine se remarque surtout à l'occasion de l'acte final de la phase d'exécution des marchés passés par la Marine : l'examen du matériel fourni ou des travaux réalisés, par une commission de recettes. Les décisions de cette commission rendent exécutoires les

---

<sup>699</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

<sup>700</sup> *Ibid.* Toutefois, le commissaire reconnaît l'exception de la folle enchère. Dans ce cas uniquement, la Marine peut procéder à la saisie de la caution et exercer un recours contre les biens du fournisseur, si la caution ne couvre pas l'éventuelle différence de prix résultant d'une différence de régime de passation.

<sup>701</sup> Voir, par exemple SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), carton 1 (1848), lettre du 6 mai 1848 du commissaire aux armements du port de Brest au commissaire général. En l'espèce, se pose la question de la légalité d'une convention, passée par le conseil d'administration de la division des équipages de ligne avec son maître armurier, pour des réparations à effectuer sur une chaudière. Le commissaire reconnaît le caractère irrégulier de cette convention, en raison de l'appel à concurrence, qui doit s'exercer de principe, pour les marchés publics. Néanmoins, pour cet administrateur, ce n'est pas ce caractère irrégulier qui fonde la modification. Il précise que « *cette manière de faire procurait un double avantage. Les travaux étaient exécutés à l'intérieur même des casernes, sous les yeux de l'officier comptable, qui pouvait à chaque instant les surveiller, et les maîtres-ouvriers effectuaient les travaux à des prix beaucoup plus avantageux que ceux qu'auraient présentés des traités passés avec des ouvriers de la ville* ». La procédure en question est maintenue jusque-là, au regard des avantages économiques qu'elle procure : prix moindre et surveillance comptable. Toutefois, en raison de réclamations de divers fournisseurs, le commissaire conclut à la nécessité d'exclure les ouvriers spécialisés au service de la Marine des appels à concurrence.

obligations prévues aux divers marchés. Les commissaires estiment que les décisions de ces commissions ne sont pas des actes administratifs, mais des actes de justice administrative. Le respect de la procédure devant ces commissions devient ainsi un élément de perfection des marchés passé par la Marine. Deux lettres d'avril 1873 du commissaire aux approvisionnements de Cherbourg, illustrent cette idée. Dans la première, du 5 avril, le problème posé est celui des prérogatives des directeurs techniques en matière de recettes du matériel acquis à la suite d'une adjudication<sup>702</sup>. En l'espèce, la recette de certains matériels, dont l'achat est ordonné par le Ministre, est bloquée par le directeur de l'artillerie de Marine, bien que son représentant à la commission des recettes ait procédé, « *selon l'usage local* », à l'examen préalable<sup>703</sup>. Pour le directeur de l'artillerie, cette visite préalable ne constitue pas un véritable essai, qu'il ne compte réaliser « *que lorsqu'un document lui indiquera à quels essais ces godets doivent être soumis* »<sup>704</sup>. Par conséquent, la procédure devant la commission des recettes ne peut aboutir. La prétention du directeur de l'artillerie apparaît abusive. En effet, le commissaire aux approvisionnements précise que « *les commissions des recettes forment un véritable tribunal administratif dont les décisions sont irrévocables lorsqu'elles prononcent l'admission des objets. Les membres sont comme investis d'un sacerdoce, et ils ne relèvent dans leur jugement que de leur conscience. Ces commissions doivent être libres de toute entrave lorsqu'elles sont saisies de l'examen d'objet à admettre en recette* »<sup>705</sup>. La commission des recettes est une « quasi-juridiction » chargée de statuer sur la conformité des biens fournis aux cahiers des charges. Ses décisions s'imposent aux chefs de service. La seconde lettre, du 24 avril, donne des précisions sur ce point<sup>706</sup>. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements donne son opinion sur le mode de recette de certaines matières, suite à diverses observations rédigées par le préfet maritime de Toulon. Le commissaire aux approvisionnements suggère, à propos de la proposition du préfet maritime de Toulon, d'étendre les procédures de recettes simplifiées. Il écrit

---

<sup>702</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

<sup>703</sup> *Ibid.*

<sup>704</sup> *Ibid.*

<sup>705</sup> *Ibid.*

<sup>706</sup> *Id.*

notamment : « *Il est important, d'ailleurs, de remarquer que ce sont pour les fournitures, dont l'importance est considérable, qu'un officier a le pouvoir, à lui seul, de prononcer une recette, alors que pour recevoir des objets d'une valeur souvent fort minime, il faut un tribunal administratif composé de trois membres, assisté d'un comptable et contrôlé par un inspecteur. De même qu'un tribunal s'éclaire par les divers experts, les commissions prennent l'avis de chefs-ouvriers qui procèdent à une visite préalable* »<sup>707</sup>. Les commissions doivent donc juger si la demande de la Marine a bien été réalisée. Dès lors, le mode de recette pour certaines matières, réalisée en pratique par un seul officier, ne permet pas d'assurer la sincérité de la décision. « *Il ne donne des garanties ni à l'Etat, ni aux fournisseurs* », le premier n'étant pas assuré de la qualité du matériel fourni, les seconds étant soumis au pouvoir discrétionnaire de l'officier procédant à l'opération<sup>708</sup>. La recette est donc une procédure contradictoire, aux termes de laquelle les droits prévus aux marchés sont définitivement acquis. En outre, en raison de la nature de ces commissions, leurs décisions sont susceptibles d'un recours porté, pour les contestations relatives à la fourniture de matériel, devant une commission extraordinaire des recettes, et pour celles relatives à la fourniture de travaux, devant une commission supérieure<sup>709</sup>.

L'intervention de ces commissions ne se limite pas aux seuls marchés d'approvisionnement ou de travaux. Elles concernent également d'autres types de convention, notamment le prêt. Dans une lettre du premier août 1863, émanant du commissaire aux travaux de Cherbourg, se pose la question des formalités à suivre

---

<sup>707</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 5 (1887 – 1889), lettre du 14 novembre 1887. En l'espèce, la commission ordinaire met au rebut les fournitures de toiles réalisées par l'adjudicataire. Il exerce un premier recours de cette décision, et une commission extraordinaire est réunie. Elle confirme la décision de la commission ordinaire. Par conséquent, par décision du préfet maritime, les toiles fournies sont maintenues au rebut. Cette décision est l'objet du second recours. Dans les deux cas, le commissaire utilise le terme d'appel. Néanmoins, seul le premier peut recevoir ce qualificatif. En effet, la commission extraordinaire réexamine le matériel fourni, et a la possibilité de réformer la décision de la commission ordinaire. Dans le second, le fournisseur exerce un recours contre un acte administratif, la décision du préfet maritime, consécutif de la décision de la commission extraordinaire de maintenir au rebut les toiles fournies, devant l'autorité supérieure, le ministre de la Marine. C'est donc un recours hiérarchique.

pour réintégrer, dans le service de la Marine, le matériel prêté, soit à d'autres services, soit à des entrepreneurs<sup>710</sup>. Le commissaire aux approvisionnements appuie la démarche suivie par le directeur des constructions navales, pour qui « *les réintégrations d'appareaux\* s'accomplissent avec la participation de la commission des recettes* »<sup>711</sup>. Cette proposition est soutenue par le commissaire aux travaux. Elle apparaît logique au regard du rôle de cette institution : vérifier la qualité des biens acquis par convention. Au-delà, ce document fournit une synthèse sur l'exercice de la police administrative, tel qu'il est pratiqué à cette époque. Pour le commissaire aux travaux, la proposition du directeur des constructions navales est légale car les normes comptables en vigueur soumettent la réintégration du matériel prêté, à quelque titre que ce soit, « *aux mêmes formalités de constatation et de justification* » que le matériel d'approvisionnement, c'est-à-dire acquis par convention<sup>712</sup>. La commission doit déterminer si, suite au prêt, le matériel en question est toujours propre au service. Dès lors, ces réintégrations sont jugées par la commission des recettes, convoquée par le commissaire aux approvisionnements, ce dernier assurant la centralisation comptable de tous les prêts de matériel consentis par la Marine, même ceux ayant pour objet le matériel relevant de la responsabilité des chefs de service. Le commissaire aux travaux justifie cette compétence d'un point de vue comptable. Rappelant la compétence du commissaire aux approvisionnements sur les entrées et sorties du matériel de l'arsenal, il précise que les prêts sont enregistrés comme sorties définitives. Ils doivent, en conséquence, être inscrits sur des registres spéciaux centralisés par le commissaire aux approvisionnements.

---

<sup>710</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (correspondance du commissaire aux travaux), carton 7 (1863).

<sup>711</sup> *Ibid.*

<sup>712</sup> *Ibid.*

## c – Les commissaires, auxiliaires de l'autorité supérieure dans le domaine conventionnel

Garant de la légalité des conventions passées par la Marine, les commissaires secondent l'autorité supérieure. Cette fonction renforce la distinction entre les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs.

Ce conseil à l'autorité supérieure concerne d'abord le régime même de ces conventions<sup>713</sup>. Dans une lettre du 28 février 1890, le commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg se prononce sur un projet ministériel de réforme du mode de recette de certaines matières, dans le but d'accélérer la procédure de passation<sup>714</sup>. Bien que ne souscrivant pas au projet du ministre, le commissaire aux approvisionnements reconnaît que des améliorations peuvent être apportées. Il conclut au maintien de la solution alors applicable, avec quelques concessions au projet du ministre. De même, la réforme de 1900 suscite, également, un certain nombre de notes de la part des commissaires. Par exemple, dans une lettre du 6 mai 1899, le commissaire aux approvisionnements expose ses vues sur le futur régime administratif des arsenaux<sup>715</sup>. Ce document est annonciateur du nouveau fondement de l'intervention des commissaires. Bien que ce courrier concerne le domaine comptable, le commissaire aux approvisionnements rédige des observations sur le futur mode de recette des matières et critique le projet de confier à chaque direction les recettes des approvisionnements fournis en exécution d'un marché, en raison du risque d'erreur comptable que cette procédure implique<sup>716</sup>. La centralisation de la comptabilité des matières entrantes par une commission des recettes permet d'éviter ces risques d'erreurs. Au-delà, comme en matière administrative, les commissaires appuient leur argumentation sur la notion d'usage. Ces usages se

---

<sup>713</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série E 11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 septembre 1883. Le commissaire aux approvisionnements présente au commissaire général les difficultés rencontrées vis-à-vis de la faculté, laissée aux fournisseurs, de livrer un vingtième, en plus ou en moins, des quantités prévues aux marchés, notamment en cas de livraison de toiles, d'étoffes ou de métaux.

<sup>714</sup> *Id.*, carton 6 (1889–1890). Le projet ministériel consiste à laisser un représentant du service à l'origine de la demande réaliser la recette, et donc vérifier seul la bonne ou mauvaise exécution des obligations prévues au marché.

<sup>715</sup> *Id.*, carton 8 (1899 – 1900).

<sup>716</sup> *Ibid.*



retrouvent notamment en matière d'appel à concurrence et de procédure d'évaluation des matières par les commissions des recettes, ordinaires ou extraordinaires<sup>717</sup>.

Ce conseil renforce la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle/Inspection. En effet, la réforme de l'Inspection en 1853 place l'ensemble des questions relatives à la préparation et à l'exécution des marchés sous la responsabilité du Commissariat. Les commissaires deviennent, progressivement, les seuls interprètes de la légalité des marchés passés par la Marine, fonction partagée, auparavant avec les contrôleurs. En conséquence, émerge, lentement, l'idée de doctrine économique<sup>718</sup>. Une lettre du 12 février 1876, du commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg, à propos d'une divergence de vues entre l'Inspection et le Commissariat sur l'application des pénalités prévues aux conditions générales, l'illustre<sup>719</sup>. En l'espèce, l'Inspection soulève la question de la légalité d'une pénalité pour retard, en usage au port de Cherbourg. Le commissaire aux approvisionnements défend la solution en usage, signalant des vices dans l'interprétation de l'Inspection. Les termes utilisés par le commissaire sont

---

<sup>717</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série E 11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 août 1884. Le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg précise qu'en cas de marché, à Cherbourg, la procédure utilisée est la même que l'on soit face à une adjudication, un marché de gré-à-gré ou un achat sur facture, à savoir que « *les soumissions sont ouvertes et lues en séance publique* ». Voir également carton 5 (1887 – 1889), une lettre du 23 novembre 1887 sur les obligations des commissions extraordinaires des recettes. Ce document illustre l'autonomie administrative des arsenaux puisqu'il est un rapport élaboré sur la base de « *quatre notes indiquant l'usage suivi dans les divers ports pour la vérification de la qualité des marchandises présentées en recettes* ».

<sup>718</sup> Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867), note du premier octobre 1866, du commissaire général au directeur des travaux hydrauliques. Le commissaire général demande au directeur des travaux hydrauliques les raisons des cessions de matériel - du plomb issu de la démolition de vieilles canalisations - qu'il a consenti à un fournisseur d'eau. S'appuyant sur un article des conditions générales, le directeur des travaux hydrauliques répond au commissaire général : « *Il est défendu de faire de l'argent en vendant à un entrepreneur, sous le voile d'une cession, des matériaux de démolition, mais il est au contraire très licite et très sage d'employer ces matériaux dans les travaux et l'article 9 précité a formellement prévu cette opération dont il règle les conditions.* ». L'utilisation de vieilles matières permettant de réaliser des économies, leur cession aux entrepreneurs de travaux est licite. Le commissaire général, suite à un rapport de l'Inspection, valide ces cessions.

<sup>719</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

révélateurs : « *si une doctrine contraire devait prévaloir* »<sup>720</sup>. La doctrine économique, c'est-à-dire l'interprétation des normes économiques, relève à partir de 1853 du Commissariat, tandis que le Contrôle/Inspection est chargé d'inspecter la bonne marche de l'ensemble de l'arsenal. Ainsi, dès le Second Empire, malgré des liens statutaires importants, le Commissariat et le Contrôle/Inspection assurent des rôles définis et distincts. Dès lors, des divergences d'interprétation, en matière conventionnelle, existent entre les deux corps. Outre le courrier du 12 février 1876, une telle divergence se remarque dans une lettre du 25 janvier 1875. Le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg fait part au commissaire général d'une divergence d'opinions qu'il a avec l'Inspecteur en chef, à propos d'une irrégularité dans la procédure de recette de certaines matières, en l'espèce les rebuts. Malgré leurs conclusions identiques, l'inspecteur, à la différence du commissaire, considère que cette irrégularité ne présente aucun inconvénient<sup>721</sup>. Le commissaire demande à son supérieur de transmettre la question au ministre afin de trancher.

## 2 – L'appréciation *in concreto* des conventions nécessaires au service de l'arsenal

Au-delà de la seule légalité des marchés passés par la Marine, l'action des commissaires revêt, en la matière, un aspect matériel important, et concerne les

---

<sup>720</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876). En l'espèce, l'inspecteur estime que la mesure décidée par le préfet - une pénalité de 0,2 franc par 100 francs et par jour de retard, sur la valeur des fournitures livrées en retard et sur celles pas encore livrées, mais dont le retard n'excède pas cinquante jours - n'est pas conforme à l'article 63 des conditions générales qui dispose qu'il n'est statué sur les retards qu'après la livraison effectuée. Pour l'inspecteur, il résulte de ce texte que les pénalités ne peuvent s'appliquer qu'aux matières introduites dans l'arsenal. Le commissaire oppose à cet argument que l'inspecteur aurait raison si aucun bien n'avait été livré. En l'espèce, la plus grande partie du matériel commandé ayant été livrée en retard, la pénalité peut, en conséquence, s'appliquer aux livraisons ultérieures. Surtout, la marche préconisée par l'inspecteur solliciterait énormément le conseil d'administration, ce dernier devant alors se prononcer sur chaque retard constaté. Le commissaire conclut ainsi que les pénalités de ce type sont conformes à l'esprit de l'article 63 des conditions générales et facilitent la marche du service.

<sup>721</sup> *Id.*

circonstances de faits des conventions<sup>722</sup>. Cette appréciation *in concreto* complète le contrôle de la légalité de la procédure de passation des marchés, exercé au titre de la centralisation administrative.

Elle concerne en premier lieu l'opportunité à contracter. En raison de leurs attributions comptables, les administrateurs, principalement le commissaire aux approvisionnements et le commissaire aux travaux, déterminent, de concert avec les directions, les besoins en fournitures, en travaux ou en biens immobiliers<sup>723</sup>. Cette appréciation s'étend aux modes de passation des marchés. Le mode régulier de passation des marchés est l'adjudication. Néanmoins, certaines circonstances amènent à suspendre les règles ordinaires. L'administration de la Marine dispose de la possibilité, dans ces circonstances, de passer un marché de gré-à-gré, de procéder à des achats sur facture ou d'acquérir les biens nécessaires au rabais<sup>724</sup>.

---

<sup>722</sup> Voir *supra*, section 1. En matière de police administrative, cette appréciation *in concreto* est restreinte aux seules circonstances susceptibles de modifier le contenu des droits acquis par une personne liée à la Marine.

<sup>723</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 11 août 1871 sur une proposition relative à la fourniture d'étoffes destinées aux équipages de ligne, par un entrepreneur basé à Londres. Le commissaire précise, notamment, que la qualité des échantillons envoyés par le fournisseur à titre d'examen, ne correspond pas aux besoins des équipages de ligne. Le procédé est similaire en matière de prêt de matériel à un autre service, bien qu'en la matière, la question est avant tout abordée sous l'angle comptable. Voir en ce sens carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 septembre 1886. En matière de travaux, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 4 (1850 – 1853), lettre du 28 août 1851. En l'espèce, en vue de réaliser des travaux nécessaires au service du port, des terrains doivent être acquis par la Marine. Le commissaire préconise d'utiliser les possibilités offertes par la loi, l'utilité publique et l'urgence, pour accélérer l'acquisition des terrains en question. Voir également carton 8 (1864 – 1867), lettre du 8 janvier 1864 sur le renouvellement de divers travaux d'entretien.

<sup>724</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 5 janvier 1871 concernant la marche à adopter en vue d'obtenir un approvisionnement en cuir nécessaire à la confection de harnais. En l'espèce, la prospection est faite par le commissaire à l'Inscription maritime pour le compte du commissaire aux approvisionnements. En raison de l'urgence, le commissaire à l'Inscription maritime préconise de recourir au marché de gré-à-gré, afin d'éviter le formalisme des adjudications. Voir également lettre du 29 mars 1871. En l'espèce, le Ministre ne pouvant ratifier certains marchés, le commissaire aux approvisionnements propose de « *soumettre les traités dont il s'agit à la sanction d'urgence de Monsieur le Préfet maritime* ». Voir également, carton 2 (1873 – 1876), lettre du 1<sup>er</sup> février 1876 relative aux achats sur facture, procédure peu formaliste utilisée pour des achats de faible importance (moins de 1000 francs) et prévue par les conditions générales. Ces achats sont réalisés par le commissaire aux approvisionnements, sur demande des chefs de service, et après autorisation du commissaire général. Voir aussi carton 4 (1881 – 1886), lettre du 2 juin 1885 sur l'acquisition, au rabais, de 25 mètres cubes de terre glaise, mise au rebut par la commission ordinaire de recettes. En l'espèce, la proposition émane du fournisseur. En raison des frais que l'enlèvement de ces marchandises engendrerait et de l'utilité que peut en retirer la

Ce premier aspect est la conséquence des attributions des commissaires en matière de préparation de marché.

Le second aspect de l'appréciation *in concreto* des conventions résulte des attributions des commissaires en matière d'exécution des marchés, c'est-à-dire leur participation aux commissions des recettes et, à partir de 1853, les anciennes attributions du Contrôle en la matière. Il se remarque principalement en matière d'inexécution, quand il est question d'appliquer les pénalités prévues au marché. Les circonstances de fait sont prises en considération par les commissaires quand ils rédigent leurs observations sur l'opportunité à appliquer, ou non, les sanctions prévues aux conditions générales<sup>725</sup>. C'est le cas, notamment, des surestaries\*. Par

---

direction des constructions hydrauliques, le commissaire aux approvisionnements propose d'accepter. Ce document illustre l'interprétation des normes économiques par les commissaires. En principe, l'acquisition au rabais de matériel rebuté n'est autorisée qu'en cas d'urgence. Cette règle est d'ailleurs rappelée par le commissaire aux approvisionnements. Le cas d'espèce ne présente pas ce caractère d'urgence. Néanmoins, le commissaire propose d'étendre, via un raisonnement par analogie, les dispositions des conditions générales, en matière d'acquisition au rabais, aux fournitures en cause. En matière immobilière, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 4 (1850 – 1853), lettre du 7 juin 1852 sur l'opportunité à louer ou vendre des terrains appartenant à la Marine à un particulier. Si le commissaire aux travaux ne s'oppose pas au principe de la vente, il rappelle que cette dernière ne peut être réalisée que par l'administration des domaines, les terrains en question appartenant avant tout à l'État, la Marine n'en disposant que de la jouissance. (La participation de l'administration des domaines à la vente immobilière ou mobilière de biens appartenant à la Marine repose sur le même fondement). En matière de travaux, deux cas de figure apparaissent. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 5 (1854 – 1858), lettre du 16 juin 1858 sur le renouvellement de divers marchés d'entretien. De ce document, il ressort que la notion de travaux, dans la Marine, ne se limite pas aux réalisations d'ouvrage. La notion de travaux d'entretien concerne le blanchissage, les fournitures nécessaires à l'éclairage de l'arsenal, etc. En matière de constructions d'ouvrage, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 2 (1844 – 1846), lettre du 29 janvier 1846 sur le projet de cahier des charges pour la construction d'un réservoir d'eau. Le commissaire aux travaux, après avoir consulté les diverses soumissions, propose au commissaire général certaines modifications du cahier des charges.

<sup>725</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 14 avril 1871. En l'espèce, un fournisseur demande à être exonéré de la retenue pour retard, au motif qu'il a déjà subi une retenue du même montant (le plaignant invoque le principe « *non bis in idem* »). Le commissaire aux approvisionnements précise que la première retenue a été appliquée en raison d'un changement d'échantillons, tandis que la seconde est appliquée en raison du retard dans la livraison. Autrement dit, la première sanctionne une qualité différente de celle prévue au cahier des charges, la seconde sanctionne le non-respect des délais. Par conséquent, *non bis in idem* ne s'applique pas. Voir également carton 4 (1881 – 1886), lettre du 25 avril 1882, à propos d'un retard dans la livraison de scaphandres. Le fournisseur, en raison de sa spécialité, demande et obtient la suspension de la retenue prévue aux conditions générales. Voir aussi carton 5 (1887 – 1889), note du 28 novembre 1887 relative à l'opportunité de résilier un marché de fourniture de deux étraves destinées au *Dupuy de Lôme* et à l'*Alger*. En raison d'un changement des plans de construction de ces navires et du degré

exemple, dans une lettre du 25 novembre 1871, le commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg soulève la question de savoir qui, de l'administration de la Marine ou de l'entrepreneur chargé du déchargement des charbonnières, doit en supporter la charge<sup>726</sup>. Le commissaire précise que ces frais sanctionnent une opération déléguée par convention. Par conséquent, l'entrepreneur doit les acquitter. Cette appréciation *in concreto* des conventions par les commissaires ne se limite pas à la seule opportunité à appliquer les sanctions légales prévues. Elle concerne l'ensemble des circonstances susceptibles d'avoir une influence sur les relations conventionnelles<sup>727</sup>. Cet aspect des attributions des commissaires au XIX<sup>ème</sup> siècle les rapproche de leurs prédécesseurs de l'Ancien Régime<sup>728</sup>. Comme ces derniers, ils agissent avant tout

---

d'avancement des étraves, le commissaire aux approvisionnements propose de résilier la fourniture de l'étrave du *Dupuy de Lôme*. Outre la résiliation, voir carton 7 (1897–1899), note du 10 septembre 1897 sur la cession d'un marché à un tiers entrepreneur, en raison de la mauvaise qualité des fournitures livrées. L'inexécution partielle relève également de la compétence du Commissariat. Les commissaires aux travaux et aux approvisionnements peuvent, outre les pénalités prévues, ordonner la saisie de la caution fournie par l'adjudicataire.

<sup>726</sup> Concrètement, cette question est abordée quand la Marine reçoit des fournitures par bateau et tarde à les décharger. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871–1873), lettre du 25 novembre 1871. Voir également, une espèce proche, dans carton 5 (1887–1889), lettre du 15 novembre 1887. En l'espèce, des capitaines de navires charbonniers réclament à un entrepreneur chargé des opérations de déchargement le paiement des frais de surestaries. Cet entrepreneur se fonde sur des erreurs commises par l'administration de la Marine pour demander d'être déchargé de ces frais. Le commissaire aux approvisionnements reconnaît que des erreurs ont dû être commises, mais oppose à l'entrepreneur de travaux la délégation conventionnelle, clairement prévue aux conditions générales.

<sup>727</sup> Cela concerne, par exemple, la faillite d'un entrepreneur de travaux ou d'un fournisseur. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864), lettre du 18 mai 1864 sur la faillite d'un entrepreneur de travaux pour la Marine, domicilié à Granville. Le commissaire aux travaux de Cherbourg demande au commissaire à l'Inscription maritime du quartier de Granville de représenter la Marine auprès du syndic désigné pour la faillite. Plus original, voir carton 1 (1871–1873), lettre du 9 novembre 1871 relative aux conséquences de la cession de l'Alsace. En l'espèce, les conditions particulières d'un marché de fourniture de chapeaux indiquent Strasbourg comme lieu de paiement. En raison de la cession de l'Alsace, le commissaire appuie la demande du fournisseur de procéder au paiement à Paris et de régulariser la situation par un avenant.

<sup>728</sup> Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 24 janvier 1871. Le commissaire aux approvisionnements demande des instructions à propos de la mission de prospection, en Angleterre et aux États-Unis, en vue de l'acquisition d'étoffes nécessaires pour le service.

pour le compte du ministre, seul ce dernier ayant compétence légale pour passer les marchés<sup>729</sup>.

Les réformes sur l'autonomie des services ont, en matière conventionnelle, des conséquences similaires à celles en matière d'exercice des prérogatives de police. Néanmoins, le Commissariat reste, à terme, responsable de la passation de certains marchés. La qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général devient le fondement de l'intervention des commissaires en matière de marchés, ainsi que l'illustrent deux ordres du préfet maritime de Toulon, du 8 juin et du 19 juillet 1905<sup>730</sup>. Ces ordres disposent que les conventions et marchés passés doivent parvenir au service du commissaire général en un certain nombre d'exemplaires, en vue de l'ordonnancement du paiement. L'ensemble des conventions passées par les services de la Marine reste centralisé par le Commissariat. Néanmoins, cette intervention est limitée au seul domaine comptable, les conventions devant servir de preuve en vue d'en ordonner le paiement. En matière de marchés, les commissaires exercent leurs prérogatives uniquement sur les marchés concernant le matériel spécialement attribué au Commissariat<sup>731</sup>. La restauration, en 1910, d'une commission locale des marchés, pour la passation des marchés non techniques, n'a pas d'influence, cette commission étant uniquement chargée de procéder aux adjudications. La préparation et l'exécution des conventions relèvent, désormais, des services intéressés.

## Paragraphe 2 – La compétence étendue

Tandis que les compétences conventionnelles des commissaires résultent de leur rôle de garant de l'ordre économique de l'arsenal, leurs attributions étendues sont plus liées à un aspect de cette fonction : le respect des droits acquis par les personnes. Ces attributions concernent l'exercice de la justice maritime pénale (**A**), ainsi que le bagne et les prises maritimes (**B**).

---

<sup>729</sup> Les marchés de faible importance sont passés par les conseils d'administration des ports, mais par délégation, le Ministre devant les confirmer.

<sup>730</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décision de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903).

<sup>731</sup> Voir *supra*, A. Le commissaire général continue, néanmoins, de présider les adjudications.

## A – La justice maritime militaire

Légalement, les compétences des commissaires en matière de justice maritime sont strictement définies (1). En pratique, la notion de droit acquis leur permet de déborder de ce cadre (2).

### 1 – Une compétence strictement définie par les textes

Durant le Premier Empire, la justice maritime est militarisée (a). La compétence des commissaires de la Marine en la matière est alors limitée à la désertion (b).

#### a – La militarisation de la justice maritime

Les réformes napoléoniennes, en atténuant la distinction statutaire entre les « entretenus » et les militaires, suppriment les différences de composition des juridictions en raison du statut du prévenu, prévues par le code des vaisseaux et le code des arsenaux<sup>732</sup>. Les commissaires, largement assimilés aux militaires, deviennent justiciables des mêmes juridictions<sup>733</sup>. De même, assimilés aux officiers, les commissaires participent à l'exercice de cette justice<sup>734</sup>.

L'organisation de la justice maritime reste marquée par le pluralisme durant le XIX<sup>ème</sup> siècle. La distinction entre le service en mer et le service dans l'arsenal demeure le premier critère de compétence. Le décret du 22 juillet 1806 organise l'exercice de la justice en mer, et le décret du 12 novembre de la même année fait de même pour l'exercice de la justice dans l'arsenal<sup>735</sup>. À ce premier critère de compétence s'ajoute un second, matériel. Le décret du 22 juillet 1806 prévoit deux juridictions : le conseil de justice et le conseil de guerre. Le premier est compétent

---

<sup>732</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 2.

<sup>733</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 387, article 13, loi du 4 juin 1858, ou « code de justice militaire pour l'armée de mer ». Le principe est confirmé en 1858.

<sup>734</sup> *Ibid.*

<sup>735</sup> *Id.*, volume 16, p. 20-25, décret du 22 juillet 1806 ; et p. 58-63, décret du 12 novembre.

pour « *Tout délit emportant peine de la cale\* ou de la bouline\** »<sup>736</sup>, le second est compétent pour la désertion et pour « *Tout délit commis par les personnes embarquées à bord de nos vaisseaux et autres de nos bâtiments, sur le jugement desquelles il n'est pas pourvu par les dispositions ci-dessus* »<sup>737</sup>, c'est-à-dire toutes les infractions dont la peine n'est ni la cale ni la bouline<sup>738</sup>. Malgré ce large champ de compétences, la compétence réelle de cette juridiction reste spéciale : la répression de la désertion en opération. Le décret du 12 novembre 1806 suit une logique similaire. Il prévoit aussi deux juridictions : une à compétence générale, le tribunal maritime, et une à compétence spéciale, le tribunal maritime pour le jugement des forçats<sup>739</sup>. À la différence du conseil de guerre réuni en mer, dont la compétence est avant tout matérielle, la compétence de cette dernière juridiction est définie *ratione personae*. En effet, ce dernier critère n'est pas totalement abandonné en matière de justice maritime militaire. En effet, outre les forçats, les troupes de Marine, infanterie et artillerie, sont soumises à des juridictions particulières, créées sur le modèle de l'Armée de terre. La première de ces juridictions est le conseil de guerre, au nombre de deux dans chaque arrondissement maritime. Ils ont une compétence générale et sont chargés de réprimer les crimes et délits commis par les troupes de Marine quand elles ne sont pas embarquées<sup>740</sup>. La seconde est le conseil de guerre spécial, compétent pour les

---

<sup>736</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 21, article 21, décret du 22 juillet 1806.

<sup>737</sup> *Ibid.*, p. 22, articles 32 et 33, décret du 22 juillet 1806.

<sup>738</sup> Les peines sont celles prévues par le code pénal des vaisseaux. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 122-140.

<sup>739</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 55, article 10, et page 62, article 66 sur la juridiction chargée de réprimer les infractions à la police des chiourmes et du bagne. Sur cette dernière, voir *infra*, B. L'article 10, sur la compétence des tribunaux maritimes, dispose, à l'alinéa 1, qu'ils « *connaîtront tous les délits commis dans les ports et arsenaux, qui seront relatifs soit à leur police et sûreté, soit au service maritime* », et à l'alinéa second, qu'ils sont compétents « *à l'égard de tous ceux qui en seraient auteurs, fauteurs ou complices, encore qu'ils ne fussent pas gens de guerre ou attachés au service de la Marine* ». Sur les peines en usage dans la marine, voir note 1035.

<sup>740</sup> Voir *Bulletin des lois de la République Française, seconde série*, n°89, Paris, Imprimerie de la République, an V, la loi du 13 brumaire an V, et *Bulletin des lois de la République Française, seconde série*, n°151, Paris, Imprimerie de la République, an VI, la loi du 18 vendémiaire an VI, sur la révision des jugements prononcés par ces conseils. Quand ces troupes sont embarquées, elles relèvent alors du conseil de justice ou du conseil de guerre des unités dont elles dépendent.



désertions commises par les personnels de l'infanterie et l'artillerie de Marine<sup>741</sup>. Sur le modèle de cette dernière juridiction, est créé, en l'an XII, un conseil de guerre maritime spécial, pour juger la désertion des marins<sup>742</sup>. Ces deux dernières juridictions sont réunies, par l'ordonnance du 22 mai 1816, au sein des conseils de guerre permanents<sup>743</sup>.

Les jugements rendus par l'ensemble de ces juridictions ne sont pas susceptibles d'appel ou de cassation, mais uniquement de révision<sup>744</sup>. Deux conseils de révision existent dans les ports. Le premier est formé du préfet maritime, du chef militaire, du chef d'administration, du procureur et du président du tribunal de première instance. Il examine les recours en révision des jugements du tribunal maritime<sup>745</sup>. Le second est compétent sur les jugements rendus par le conseil de guerre permanent. En effet, la réforme de 1816, en supprimant les conseils spéciaux pour la désertion, étend la possibilité de recours en révision à ce dernier crime<sup>746</sup>. Ce système est réformé par la loi du 4 juin 1858, ou code de justice de l'Armée de mer<sup>747</sup>. La diversité reste le caractère dominant de cette justice. La distinction en fonction du lieu, à terre ou en mer, demeure. À terre, dans chaque arrondissement maritime, la justice pénale militaire est rendue par deux conseils de guerre permanents et deux tribunaux maritimes<sup>748</sup>. En mer, la justice reste rendue soit par un conseil de guerre, soit par un conseil de justice<sup>749</sup>. La révision demeure le

---

<sup>741</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 411-420, arrêté du 19 vendémiaire an XII.

<sup>742</sup> *Ibid.*, p. 534-538, arrêté du 5 germinal an XII, et p. 546-547, l'arrêté du premier floréal an XII.

<sup>743</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 255-258, ordonnance du 22 mai 1816.

<sup>744</sup> Les décisions des juridictions spéciales compétentes en matière de désertion et de délits commis par les forçats ne sont pas susceptibles de révision, et donc d'aucun recours.

<sup>745</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 61, titre VI « de la révision », décret du 12 novembre 1806.

<sup>746</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 256, article 3, relatif à l'organisation du conseil de révision, ordonnance du 22 mai 1816.

<sup>747</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 334-433.

<sup>748</sup> *Ibid.*, p. 384, article 1.

<sup>749</sup> *Ibid.*

seul recours reconnu<sup>750</sup>. Chacune de ces juridictions est, par conséquent, doublée d'une instance compétente en matière de révision.

## **b – une compétence spéciale**

Les commissaires de la Marine participent à l'exercice de cette justice de deux manières. La première est liée à la militarisation de leur statut. En qualité d'officiers, les commissaires sont appelés à siéger dans ces diverses juridictions et sont justiciables devant elles. La seconde découle de la finalité de leurs attributions administrative : gérer les ressources nécessaires au service naval et garantir les droits acquis dans une relation entre un individu et la Marine.

En effet, l'arrêté du 5 germinal an XII, relatif aux conseils de guerre maritime spéciaux, précise que les plaintes pour désertion sont déposées, à terre, par le commissaire aux armements ou celui à l'Inscription maritime<sup>751</sup>. Cette compétence est logique au regard des compétences administratives de ces administrateurs. Le premier procède à la levée des marins, le second à la répartition des marins levés pour les besoins du service. Ils sont donc mieux à même d'identifier les éventuels déserteurs<sup>752</sup>. Plus intéressante est l'intervention des commissaires en matière de révision. Les administrateurs exercent, en la matière, une certaine influence. En premier lieu, le chef d'administration est membre du conseil pour la révision des jugements prononcés par le tribunal maritime<sup>753</sup>. Il est donc amené à juger de la bonne application du droit pénal maritime par les tribunaux maritimes. En outre, l'ordonnance du 22 mai 1816, qui unifie les juridictions compétentes pour les faits

---

<sup>750</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 384, article 1. Voir également p. 399, titre V « des pourvois devant la Cour de cassation ». L'article 110 précise que lorsque le jugement concerne un marin ou un militaire de l'armée de mer, le recours en cassation est interdit. À contrario, l'article 111 dispose que les autres personnes jugées par les juridictions maritimes peuvent se pourvoir en cassation, mais uniquement pour cause d'incompétence.

<sup>751</sup> *Id.*, volume 14, p. 535, article 10, arrêté du 5 germinal an XII, relatif aux conseils de guerre maritime spéciaux.

<sup>752</sup> L'inadéquation, entre les registres du commissaire aux armements et ceux des commissaires des classes, pose, depuis l'Ancien Régime, une présomption de désertion. À mesure que l'absence constatée se prolonge, son degré évolue et à terme, la désertion est consommée.

<sup>753</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 61, article 54, décret du 12 novembre 1806.

de désertion, précise, à l'article 3 alinéa 3, qu'« *Il y aura, près le conseil de révision, un commissaire ou sous-commissaire de la Marine faisant les fonctions de commissaire du Roi* »<sup>754</sup>. Ainsi, entre 1816 et 1858, les commissaires de la Marine, en raison de leur rôle près le conseil de révision, apparaissent comme les garants de la légalité des jugements en matière de désertion. En effet, le commissaire près le conseil de révision pour la désertion dispose, avec le défendeur, de l'opportunité d'utiliser cette voie de recours. Cette compétence n'est pas étrangère au rôle fondamental des commissaires au XIX<sup>ème</sup> siècle. Comme la tutelle administrative, qui permet aux administrateurs de veiller à l'exercice régulier des prérogatives de police intérieure par les chefs de service, la fonction de commissaire du roi près le conseil de révision permet aux commissaires de veiller à l'exercice régulier de la justice maritime en cas de désertion. La notion de droit acquis dépasse ainsi la seule dimension pécuniaire. Pour la Marine, la désertion constitue une entrave à la bonne marche du service<sup>755</sup>. Pour l'individu coupable de cette infraction, il s'agit avant tout de prévenir les éventuels excès dans la procédure applicable en la matière. Par nature exceptionnelle, la procédure applicable en matière de désertion est brève, inquisitoire et sans juré<sup>756</sup>. Les jugements sont exécutoires dans les 24 heures. L'ordonnance du 22 mai 1816, en rendant les jugements de cette juridiction susceptibles de révision, permet aux commissaires d'exercer un certain contrôle de la légalité de cette procédure. Lors de la réforme de 1858, cette fonction de commissaire, désormais impériale, est ouverte à l'ensemble des officiers des divers corps de la Marine.

Cet aspect des fonctions des commissaires se remarque également dès l'introduction de l'instance devant le conseil de guerre permanent. Quand la

---

<sup>754</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie)), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 256.

<sup>755</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service) carton 1 (1815 – 1828), arrêté du 17 août 1821 du commissaire général de Cherbourg qui met à la basse paie, pour une campagne, deux marins déserteurs. Le motif invoqué par le commissaire, l'intérêt des armements de l'État, illustre le principe. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (correspondance du commissaire aux travaux), carton 5 (1854 – 1858), lettre du 25 juin 1855, du commissaire aux travaux au commissaire général, sur la désertion de trois ouvriers inscrits.

<sup>756</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 257, article 7, ordonnance du 22 mai 1816, qui renvoie aux arrêtés des 5 germinal et 1<sup>er</sup> floréal an XII.

désertion a lieu à terre, la plainte est portée par le commissaire aux armements ou celui préposé à l'Inscription maritime du lieu où le marin a été levé, sur constatation d'une différence entre les états de levée, établis par le commissaire à l'Inscription maritime, et les états d'armement, de la compétence de l'administrateur préposé à ce dernier détail. Cette plainte est adressée au préfet maritime qui décide s'il y a lieu de poursuivre la procédure. À cette occasion, les commissaires donnent leur avis sur les circonstances de l'espèce, avis relayé par le commissaire général chargé de transmettre les plaintes pour désertion au préfet maritime. Une lettre du 12 avril 1848, du commissaire aux armements du port de Brest, l'illustre<sup>757</sup>. En l'espèce, le commissaire aux armements transmet à son supérieur trois plaintes pour désertion, contre des marins embarqués à bord du *Méléagre*. En l'espèce, deux des prévenus se présentent au détail des revues trois jours après la constatation de leur désertion, tandis que le troisième est arrêté cinq jours après par la gendarmerie. En application des dispositions de l'arrêté du 5 germinal an XII, la peine en principe applicable est celle de la bouline, aggravée par les circonstances d'infraction commise en groupe et de désertion d'un navire en partance. Néanmoins, se fondant sur la présentation volontaire de deux des prévenus au bureau des revues, le commissaire estime que « *la meilleure punition à infliger à ces hommes eut été, selon moi, de les mettre sur le Flambeau pour rejoindre le Méléagre à Terre-Neuve* »<sup>758</sup>. Ce commissaire présente un cas similaire dans une lettre du 23 mai 1856<sup>759</sup>. En l'espèce, le problème concerne les éléments matériels constitutifs de la désertion. En effet, un marin est arrêté le 9 août 1855 par la gendarmerie, à Saint-Brieuc, transféré au port de Brest pour y être jugé comme déserteur. Le commissaire conteste l'existence même de l'infraction au motif que le marin « *était de fait, à cette date, en permission puisqu'il avait obtenu une prolongation de 8 jours à la permission de 15 jours, qui lui avait été accordée le 20 juillet, mais le nommé Cochenil n'était pas possesseur du titre qui prouvait cette prolongation et qui pouvait rendre sa position légale* »<sup>760</sup>. Ce document est également révélateur du rôle de garants des droits acquis assuré par

---

<sup>757</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

<sup>758</sup> *Ibid.*

<sup>759</sup> *Id.*, carton 198 (1856).

<sup>760</sup> *Ibid.*

les commissaires. En effet, dans le but d'assurer la poursuite et la capture des déserteurs, les divers textes réprimant la désertion précisent que des frais de capture sont légalement prévus au bénéfice des personnes qui arrêtent des déserteurs. En l'espèce, les gendarmes ayant procédé à l'arrestation de Cochenil, les frais de capture sont apostillés sur le compte de Cochenil par le corps des équipages de ligne. Néanmoins, en l'absence des éléments constitutifs de la désertion, se pose la question du paiement de ces frais. Le commissaire aux armements ne se prononce pas, mais recommande de renvoyer la question à l'autorité supérieure<sup>761</sup>.

## 2 – Un contrôle plus large en pratique

Bien que légalement limitée aux cas de désertion, la portée réelle du contrôle exercé par les commissaires est plus large. En effet, deux conseils de révision existent au sein de l'arsenal. Le premier est celui compétent en matière de désertion. Le second est compétent pour la révision des autres infractions. Le commissaire général est membre de ce dernier conseil. Au regard des dispositions applicables, ce conseil n'est compétent que sur la décision rendue par les tribunaux maritimes<sup>762</sup>. Les décisions des juridictions embarquées, le conseil de guerre ou le conseil de justice, ne semblent pas susceptibles de recours<sup>763</sup>. Le commissaire aux armements exerce un certain contrôle sur les jugements rendus par ces juridictions, palliant ainsi les lacunes légales.

En effet, l'une des prérogatives de ce commissaire est le contrôle du désarmement des unités. Il vérifie ainsi la tenue des comptes tant en matière qu'en argent. Il s'assure à cette occasion du respect des droits acquis par les membres de l'équipage. Si une décision du conseil de guerre ou du conseil de justice influe sur ces droits, elle est appréciée par le commissaire aux armements au titre de ses

---

<sup>761</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 198 (1856).

<sup>762</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 61, article 51, décret du 12 novembre 1806.

<sup>763</sup> *Ibid.*, pages 20 à 25, décret du 22 juillet 1806 sur l'exercice de la justice à bord des vaisseaux.

attributions administratives. La notion de droit acquis fonde l'intervention de ce commissaire en matière de justice rendue en mer<sup>764</sup>. C'est l'extension du contrôle exercé au titre de la police administrative, dans le domaine de la justice maritime. Une lettre du 10 août 1848, du commissaire aux armements de Brest au commissaire général est révélatrice<sup>765</sup>. En l'espèce, le commissaire soulève la question de la légalité de deux jugements rendus par le conseil de justice de la corvette *Galathée*, le premier le 5 janvier 1848 et le second le 27 du même mois. Ces deux jugements font suite à une première décision, en date du 28 décembre 1847. En l'espèce, le conseil de justice de la *Galathée* est réuni pour juger un matelot de troisième classe accusé de vol à terre au préjudice d'un colon. Par son jugement du 27 décembre 1847, le conseil de justice du navire, constatant que le vol est commis à terre, se déclare incompétent en application de l'article 76 du décret du 22 juillet 1806<sup>766</sup>. Cette première décision, à la différence des deux autres, ne soulève aucune remarque de la part du commissaire. Le jugement rendu le 5 janvier, pour les mêmes faits, condamne, néanmoins, le matelot à recevoir douze coups de corde, appuyant sa décision sur l'article 43 de la loi du 22 août 1790. Cette peine est aggravée le 27 janvier, suite à une récidive. Cette fois, le prévenu, en application de l'article 45 de la loi du 22 août 1790, est condamné à courir la bouline. En outre, en application de l'article 8 de ce texte, il est rétrogradé de la seconde à la troisième classe, pour la solde<sup>767</sup>. Pour le commissaire aux armements, ces deux dernières décisions sont manifestement illégales quant à la peine applicable. Comme le conseil du 27 décembre, il conclut, en application de

---

<sup>764</sup> Cette intervention ne concerne pas uniquement les excès de pouvoir des officiers commandant. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E1 (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général) carton 77 (1808), lettre du 29 novembre 1808 du commissaire aux armements et prises au chef d'administration. Le commissaire soulève le problème de légalité de la marche défendue par le chef d'administration, dans le cas d'individus dénoncés comme déserteurs par les capitaines de vaisseaux, mais revenus à bord avant le jugement du conseil de guerre. Le chef d'administration décide de prononcer la retenue des salaires de ces individus, comme s'ils étaient jugés comme déserteurs. Le commissaire aux armements écrit à son supérieur que cette marche « *n'est pas conforme à cette justice exacte et rigoureuse que nous devons observer toutes les fois qu'il s'agit de priver un homme du fruit de son travail* ».

<sup>765</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

<sup>766</sup> *Ibid.* Le jugement du 27 décembre 1847 est annexé à la lettre du 10 août 1848.

<sup>767</sup> Le conseil de justice commet ainsi une erreur sur la qualité du marin jugé.

l'article 76 du décret du 22 juillet 1806, à l'incompétence du conseil de justice de la *Galathée*. Ce problème de compétence se double, en outre, d'une question relative à la composition des conseils des 5 et 27 janvier 1848. En effet, le conseil de justice est, en principe, composé d'officiers du bâtiment sur lequel il est réuni. Cependant, les deux conseils en cause sont composés d'officiers ne faisant pas partie de l'équipage. Le commissaire aux armements critique aussi le fondement de la peine, l'article 45 de la loi du 22 août 1790, ce dernier étant « *contraire aux dispositions plus récentes du décret du 22 juillet 1806* »<sup>768</sup>. Il conclut : « *Par suite de cette illégalité et contrairement au jugement équitable qu'il a prononcé le 28 décembre 1847, le premier conseil, réuni de nouveau le 27 janvier 1848, pour juger un même délit, se reconnaît compétent et condamne le coupable, comme récidiviste, par suite du jugement illégal du 5 janvier, à courir la bouline, peine qui entraîne la réduction à la basse solde. Il est vrai que cette dernière disposition n'a pas affecté la position du nommé Franchy, qui est matelot de troisième classe, mais les deux jugements qui l'ont condamné, le 5 et le 27 janvier 1848, n'en sont pas moins illégaux* »<sup>769</sup>. La proximité avec le contrôle exercé au titre de la tutelle administrative est flagrante. Le commissaire procède à un examen de la légalité de l'acte au niveau de la forme, ici la composition et la compétence du conseil de justice de la *Galathée*. Puis, il critique le fond des jugements, en raison de l'impact sur les droits acquis par le matelot<sup>770</sup>.

Un autre courrier, du 11 juillet 1851, est plus révélateur. En l'espèce, le conseil de justice de l'avis à vapeur le *Milan*, par jugement du 6 mai 1851, condamne deux officiers marins : le premier pour avoir introduit de l'alcool à bord et pour mauvaise exécution des ordres, le second pour avoir mal exécuté les ordres et pour avoir tenu des propos séditieux ; respectivement, à un mois de prison et trois ans de réduction de paie pour l'un, et trois ans de réduction de paie pour l'autre<sup>771</sup>. La forme, c'est-à-dire la composition de la juridiction, n'est pas remise en cause.

---

<sup>768</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

<sup>769</sup> *Ibid.* La légalité des peines prononcées est également sujette à caution, en raison de l'abolition, réalisée en mars 1848, des peines corporelles de la justice maritime militaire.

<sup>770</sup> Même si, en l'espèce, c'est principalement la légalité formelle de l'acte qui est en discussion.

<sup>771</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).

Néanmoins, le fond suscite un certain nombre de remarques de la part du commissaire aux armements. Il estime, au regard des principes généraux du droit pénal, que les peines contre le premier officier marinier, à savoir un mois de prison et trois ans de réduction de paie, sont irrégulières puisque « *dans le cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte doit seule être prononcée* »<sup>772</sup>. Quant à la peine énoncée contre le second, elle est illégale puisque son texte fondateur, le décret du 16 nivôse an II, a été abrogé par les décrets des 22 juillet et 12 novembre 1806<sup>773</sup>. Les peines applicables sont donc celles prévues par la loi du 22 août 1790, modifiée par le décret du 12 mars 1848<sup>774</sup>. Cette interprétation, remarque le commissaire aux armements, semble être implicitement reconnue par le conseil de justice du *Milan* lors d'un autre jugement du 13 mai 1851, dans lequel il condamne un matelot, également coupable de désobéissance, à un mois d'emprisonnement<sup>775</sup>. Surtout, le commissaire aux armements conclut : « *Vous jugerez, monsieur le Commissaire Général, si, dans l'intérêt des sieurs Vidal et Bedouin, comme dans celui de la loi, il n'y a pas lieu de signaler au ministre les irrégularités dont je viens d'avoir l'honneur de vous entretenir* »<sup>776</sup>. Même si le corps du courrier s'étend sur le problème de légalité, ce dernier ne se pose qu'en raison du préjudice subi par les marins en cause. Leurs droits acquis, en l'espèce leur grade et leur paie, sont mis en cause par une mauvaise interprétation des textes. La bonne application de la loi pénale de la Marine permet donc de les rétablir. Cette intervention du commissaire aux armements dans l'exercice de la justice à bord des vaisseaux est liée, comme en matière de jugement des déserteurs, au caractère spécial de la procédure applicable, plus marqué qu'en matière de justice rendue à terre. En effet, le décret

---

<sup>772</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).

<sup>773</sup> *Ibid.*

<sup>774</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 48, p. 91. Ce texte abolit les peines corporelles toujours utilisées dans la Marine, les coups de corde, la bouline et la cale, et les remplace par l'emprisonnement. Ces peines étaient prévues par le code pénal des vaisseaux à l'article 5. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 130, article 5 du Titre II, « *Des Peines et Délits* », du décret du 22 août 1790.

<sup>775</sup> Le décret du 22 août 1790 prévoit, à l'article 14 du titre II, la peine des coups de corde en cas de désobéissance.

<sup>776</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).



du 22 juillet 1806, sur la justice rendue à bord des unités en opération, ne comporte aucune disposition sur les voies de recours possibles contre les jugements des conseils de justice et ceux des conseils de guerre. En l'absence de disposition expresse, deux interprétations sont possibles. Soit ces jugements sont susceptibles d'accéder aux voies de recours de droit commun, soit ils ne le sont pas. En raison du caractère spécial de la justice maritime, la seconde interprétation doit être retenue. Par conséquent, la justice à bord tend à être confondue avec le pouvoir disciplinaire des officiers du bord<sup>777</sup>. L'intervention du commissaire aux armements permet d'éviter la confusion totale entre le domaine disciplinaire et le domaine judiciaire. Au-delà, comme la tutelle administrative, ce contrôle des décisions de justice maritime est assimilable à un conseil de l'autorité supérieure. Enfin, en conséquence de la police administrative que les commissaires exercent, ils interviennent en matière d'exécution des peines, en raison de leurs effets économiques. Une note du 15 février 1854, du commissaire aux travaux du port de Cherbourg au commissaire général, relative à un ouvrier inscrit, condamné pour vol dans l'arsenal par le tribunal maritime, l'illustre<sup>778</sup>. L'ouvrier est condamné « *à six mois d'emprisonnement, à une amende triple de la valeur des objets volés, à l'expulsion de l'arsenal et aux frais de justice* »<sup>779</sup>. Le commissaire aux travaux propose, pour assurer le paiement de l'amende, de prélever le montant sur les sommes acquises par l'ouvrier condamné, sommes déposées à la caisse des gens de mer. Il propose au commissaire général d'expédier des ordres en ce sens au commissaire à l'Inscription maritime compétent.

Ce dernier mode d'intervention du Commissariat, en matière d'exercice de la justice maritime militaire, est le seul à subsister après la réforme de 1858<sup>780</sup>. La

---

<sup>777</sup> Cette sévérité de la justice des forces navales est liée aux revers subis par la Marine durant les guerres révolutionnaires et impériales. L'une des causes du déclin brutal de la Marine à cette époque est la crise morale que connaissent les inscrits maritimes, prompts à la désertion et à l'indiscipline. La sévérité de la justice doit permettre de restaurer la discipline nécessaire aux forces armées. Néanmoins, l'absence de recours accroît le risque d'arbitraire en la matière. Voir également *infra*, partie 2, chapitre 1.

<sup>778</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 5 (1854 – 1858).

<sup>779</sup> *Ibid.*

<sup>780</sup> *Id.*, carton 6 (1858 – 1862), lettre du 4 avril 1861 à propos d'un ouvrier condamné pour désertion. En l'espèce, l'ouvrier est également condamné aux frais de procédure. Néanmoins, en raison d'une erreur, les frais de capture ne sont pas comptés parmi ces derniers. Afin de régulariser cette

création d'un conseil de révision, compétent sur les jugements rendus en mer, lève le flou sur les recours possibles sur ces derniers. Le contrôle de fait du commissaire aux armements sur les décisions de ces juridictions cesse. La fonction de commissaire du gouvernement, en matière de révision des jugements pour désertion, est ouverte à tous les officiers<sup>781</sup>. Cette ouverture consacre la militarisation de l'arsenal en général et des commissaires en particulier. La désertion porte atteinte à l'honneur militaire, l'ensemble des officiers, quel que soit leur corps, doit donc participer au jugement. Ce déclin du rôle des commissaires se remarque enfin par la suppression de la juridiction spéciale chargée de juger les infractions commises par les forçats. L'abolition de cette juridiction illustre, outre le déclin du rôle des commissaires en matière de justice, la tendance à la spécialisation du corps, qui s'amorce dans les années 1850. En effet, suite à la réforme de 1854 en matière de travaux forcés et à la déclaration de Paris en 1856, les commissaires de la Marine perdent leurs attributions en matière de bagne et de course maritime.

## B – Travaux forcés et prises maritimes

Le fondement des attributions des commissaires dans ces deux domaines est encore une fois économique. Les forçats font partie de la ressource humaine employée dans les arsenaux, ils sont donc de la compétence de l'administration économique. La compétence des commissaires en matière de prises est fondée, de son côté, sur la notion de droit acquis<sup>782</sup>. Les parts de prises déclarées valides sont des droits pécuniaires acquis aux individus qui ont participé à la capture de la prise (1). De même, la condamnation aux travaux forcés accorde à la Marine le droit à

---

situation, le commissaire propose l'enregistrement comptable de ces frais au bureau des revues, afin de les prélever sur les futurs salaires de cet ouvrier.

<sup>781</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 384, article 7 de la loi du 4 juin 1858.

<sup>782</sup> Voir DE PISTOYE (Alphonse) et DUVERDY (Charles), *Traité des prises maritimes, dans lequel on a refondu le traité de Valin en l'appropriant à la législation nouvelle*, Paris, chez Auguste Durant, Libraire, 1859, tome premier, page 157. Les continuateurs de Valin précisent que « le droit de prise n'appartient qu'à l'État, qui en confie l'exercice aux équipages de ses bâtiments de guerre, ou qui le communique à des particuliers qu'il accepte comme enrôlés volontaires, des sortes de corps francs qui n'ont pour solde que le produit du butin que l'État doit leur adjuger, après avoir vérifié la validité des prises ».

disposer d'un condamné pour un temps donné **(2)**. La majorité de ces attributions est retirée aux commissaires de la Marine au début du Second Empire.

## 1 - Les prises maritimes

La perte de compétence est moindre en matière de prises. La déclaration de Paris de 1856 ne fait qu'interdire la délivrance de commissions aux particuliers, abrogeant, en conséquence, les prérogatives des administrateurs de la Marine sur les armements corsaires. Les éventuelles prises réalisées durant un conflit par les navires de la flotte restent valables. Dès lors, il est nécessaire, en matière de prises, de distinguer les prérogatives des commissaires sur les armements corsaires **(a)**, des prérogatives en matière de déclaration de bonnes prises **(b)**.

### a – la police des armements corsaires

En matière de police des armements corsaires, les commissaires exercent la surveillance de la conformité de ces armements aux textes réglementant la course. Cette surveillance se justifie par la perte en ressources humaines que constitue la pratique de la course pour la Marine. En effet, en raison du mode de levée des marins nécessaires au service des navires de l'État, l'ensemble de la population maritime se trouve dans l'obligation de servir à bord des navires de l'État<sup>783</sup>. En autorisant la constitution d'équipages corsaires, l'État accepte de se priver d'une partie de la main-d'œuvre utile à ses propres armements au profit d'armateurs privés. Ses représentants pour les affaires maritimes, les commissaires, disposent, dans une certaine mesure, de la police sur ces équipages pour éviter d'éventuels abus au détriment de l'État ou des marins engagés à bord du corsaire. Ces prérogatives se justifient également par la position du corsaire. Par sa commission, il devient un auxiliaire des forces navales, soumis de ce fait aux règlements militaires.

---

<sup>783</sup> Voir *infra*, partie 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

Par conséquent, perpétuant les pratiques antérieures, les Révolutionnaires confient aux administrateurs des classes le soin de vérifier si la composition de l'équipage est conforme aux dispositions légales. L'article 4 de la loi du 31 janvier 1793, « *qui autorise les citoyens françois à armer en course* », dispose qu'un sixième, au plus, de l'équipage d'un corsaire peut être constitué de marins classés, c'est-à-dire de marins soumis à l'obligation de service<sup>784</sup>. Les administrateurs de la Marine, comme sous l'Ancien Régime, ne peuvent viser les rôles d'équipage des corsaires, en cas de dépassement de ce quota. Le même article précise que les infractions à cette disposition sont de la responsabilité des administrateurs des classes et des armateurs. La portée du contrôle des administrateurs de la Marine est accrue durant le Consulat. Outre le contrôle de la composition de l'équipage, le règlement du 2 prairial an XI fait des commissaires de la Marine des rouages centraux dans la délivrance des lettres de marque et des commissions en guerre et marchandises. L'article 18 de ce texte dispose que ces demandes sont faites aux administrateurs de la Marine ou aux commissaires aux relations commerciales<sup>785</sup>. L'article 23 précise, de son côté, que « *les administrateurs de la Marine et les commissaires des relations commerciales seront personnellement responsables de l'emploi des lettres de marque qui leur seront envoyées par le ministre, et qui ne seront, conformément à l'article 18 ci-dessus, par eux remis aux armateurs et capitaines qu'après que les vérifications prescrites par cet article auront été remplies, l'acte de cautionnement souscrit, et le rôle d'équipage arrêté* »<sup>786</sup>.

L'application de ces deux articles implique que, dans les faits, l'appréciation de la conformité de l'armement corsaire aux règlements applicables revient aux administrateurs de la Marine et aux commissaires des relations commerciales. Les commissaires de la Marine préposés à l'Inscription maritime, interviennent, en la matière, à deux titres. En premier lieu, au titre de leurs attributions en matière de levée des équipages, ils contrôlent la composition des équipages corsaires<sup>787</sup>. En outre, en leur qualité de représentants du ministre de la Marine au niveau local, ils

---

<sup>784</sup> Voir LEBEAU, *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 3, p. 272. Cette disposition est reprise dans l'arrêté du 2 prairial an X, à l'article 9.

<sup>785</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire).

<sup>786</sup> *Ibid.*

<sup>787</sup> Voir *Infra*, partie 2, chapitre 1, section 1.

exercent, en son nom, ses prérogatives en matière de délivrance de lettres de marque<sup>788</sup>. Une circulaire du 7 thermidor an XI du chef d'administration du port de Toulon aux commissaires de l'Inscription maritime, interprétative de l'arrêté du 2 prairial en XI, donne des précisions sur l'exercice de ces prérogatives<sup>789</sup>. Les propos préliminaires illustrent la justification de cette compétence : « *on a eu principalement en vue de maintenir la surveillance de l'administration sur cette partie qui intéresse également les actionnaires, les marins et la Caisse des invalides* »<sup>790</sup>. Dans ce but, le chef d'administration ordonne aux commissaires de l'Inscription maritime de refuser la délivrance des rôles d'équipages des corsaires dont la police d'armement n'est pas conforme, et de lui fournir, à l'occasion des demandes de lettres de marque, tous les renseignements nécessaires sur les navires. De même, en matière de comptes d'armement, comptes qui doivent être déposés au greffe du tribunal de commerce, les commissaires de l'Inscription maritime doivent faire « *toute réquisition nécessaire pour contraindre les armateurs à ce dépôt* »<sup>791</sup>. Par ailleurs, en raison du caractère administratif des commissions et lettres de marque, le rôle de la juridiction commerciale est secondaire. Outre le dépôt des comptes d'armement, elle reçoit également les cautions, obligatoires pour armer en course<sup>792</sup>. Néanmoins, elle ne fait que recevoir ces cautions. Leur appréciation relève du commissaire à l'Inscription maritime. Le chef d'administration écrit à cet égard : « *Les articles 20 et 31, en exigeant un*

---

<sup>788</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – République, Empire), article 19 relatif à la durée de l'autorisation à partir en course, règlement du 2 prairial an X. Elle est fixée par le Ministre sur proposition du commissaire à l'Inscription maritime. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 35 (an IX – 1806), lettre du 12 prairial an IX, prescrivant aux commissaires du quartier de Toulon de délivrer leurs lettres de marque à deux armateurs « *quand ils seront prêts à prendre la mer* ».

<sup>789</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI).

<sup>790</sup> *Ibid.* Voir également lettre du 10 prairial de la même année. Le chef d'administration du port de Toulon écrit aux commissaires de l'Inscription maritime : « *Avant de faire remise de ces lettres aux armateurs ci-dessus désignés, il faut vous assurer si les bâtiments qu'on propose d'armer sont en bon état et d'une marche supérieure, et surtout si les armateurs offrent sûre et bonne caution* ».

<sup>791</sup> *Ibid.*

<sup>792</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), articles 4 et 20, règlement du 2 prairial an X.

*cautionnement, n'ont pas dit formellement qu'il sera fourni en immeubles puisqu'il ne serait ni prudent ni convenable d'éloigner de la course des négociants qui, n'ayant pas personnellement d'immeubles, seraient pourtant très solvables. Ainsi, la plus grande latitude vous est laissée à cet égard, et vous pouvez refuser toute caution qui ne vous paraîtrait pas d'une solvabilité suffisante »*<sup>793</sup>. L'intervention de l'administration de la Marine est, à nouveau, justifiée par les droits que fait naître la course : « Vous ne devez pas perdre de vue que le cautionnement est applicable à tous les cas résultant de la course, qu'il est, avec la fortune de l'armateur, la garantie non seulement contre les infractions aux règlements, mais aussi des intérêts des équipages et de la Caisse des invalides. Je dois, à cet égard, vous faire observer que les certificats délivrés par les tribunaux, et en exécution des articles 18 et 21, n'obligent pas l'administration de la Marine à admettre une caution dont la solvabilité lui paraîtrait d'ailleurs incertaine »<sup>794</sup>.

## **b - Les déclarations de bonne prise**

À cette police des armements corsaires, s'ajoutent les prérogatives relatives à la validité même de la prise, c'est-à-dire, les prérogatives exercées dans le cadre de la procédure de la déclaration de bonne prise.

Suite à la suppression des amirautés, se pose, de 1793 jusqu'aux réformes du Consulat, la question de la juridiction compétente en la matière. Ce débat, bien qu'il n'aborde pas directement la question des prérogatives des administrateurs de la Marine, a des conséquences sur leur portée exacte. Dans un premier temps, les jugements de déclaration de bonne prise sont de la compétence des tribunaux de commerce, compétence formellement reconnue par la loi du 14 février 1793<sup>795</sup>. Dans ce cadre, les administrateurs de la Marine ont pour seule prérogative l'obligation de rédiger un rapport sur les circonstances de la prise. L'instruction

---

<sup>793</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI).

<sup>794</sup> *Ibid.*

<sup>795</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 3, p. 307-308.

préalable relève des juges de paix du lieu où la prise a été amenée<sup>796</sup>. Cette procédure est rapidement critiquée. Il lui est reproché, notamment, de ne pas respecter le principe de séparation des pouvoirs, tel qu'il résulte de l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790<sup>797</sup>. En effet, lors de l'adoption de cette dernière, l'attribution des compétences contentieuses des anciennes amirautés aux juridictions commerciales est fondée sur le caractère principalement marchand des litiges portés devant ces anciennes juridictions. En outre, la question des prises maritimes ne se pose pas. L'Assemblée Nationale émet alors des déclarations en faveur de l'abolition de la course. Cependant, l'état de guerre, à partir du printemps 1792, et l'infériorité de la flotte, poussent les révolutionnaires à adopter la loi du 31 janvier 1793, autorisant les armements corsaires. Parce qu'ils disposent du domaine de compétences contentieuses des amirautés, les tribunaux de commerce reçoivent alors compétence pour juger des prises. Néanmoins, cette attribution fait fi de la nature de la course et du droit de prise. Certes, la procédure est contentieuse, le jugement de bonne prise devant, de manière contradictoire, déterminer si la prise est légale ou non. Dans ce dernier cas, les armateurs sont tenus, outre la restitution des biens pris, à un dédommagement via les cautions déposées. Cependant, le droit de prise est une prérogative de puissance publique. Elle fait partie du *jus ad bellum*, et sa délégation relève du pouvoir exécutif seul<sup>798</sup>. Dès lors, le corsaire est un auxiliaire des forces navales, non un entrepreneur commercial. L'appréciation de la validité des prises est donc une prérogative administrative. Par conséquent, confier les déclarations de bonne prise à une juridiction judiciaire revient à enfreindre la séparation absolue posée par l'article 13 de la loi sur l'organisation judiciaire. La compétence des tribunaux de commerce en la matière est donc supprimée par la loi du 18 brumaire an II,

---

<sup>796</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 3, p. 308, article 4, loi du 14 février 1793. Cet article précise néanmoins que cette instruction est réalisée sur réquisition de l'officier préposé au syndic des classes, c'est-à-dire, d'un officier d'administration de la Marine.

<sup>797</sup> Voir DE PISTOYE (Alphonse) et DUVERDY (Charles), *Traité des prises maritimes, dans lequel on a refondu le traité de Valin, en l'appropriant à la législation nouvelle*, op. cit., tome premier, p. 149-158.

<sup>798</sup> Voir AZUNI (Dominique Albert), *Droit maritime de l'Europe*, Paris : chez l'auteur, tome 2, 1805, p. 282.

relative aux contestations sur la validité des prises faites par les corsaires<sup>799</sup>. Désormais, « *toutes les contestations nées et à naître, sur la validité ou l'invalidité des prises faites par les corsaires, seront décidées par voie d'administration par le Conseil exécutif provisoire* »<sup>800</sup>. En outre, tirant les conséquences du caractère administratif de la déclaration de bonne prise, la loi du 23 messidor an II, relative aux prises faites par les vaisseaux de guerre de la République, accroît les prérogatives des administrateurs de la Marine leur confiant l'instruction préalable<sup>801</sup>. Cependant, le texte ne précise pas quel administrateur est compétent, et se borne à utiliser l'expression « commissaire de la Marine et des colonies »<sup>802</sup>. Cette absence de précision ne suscite, néanmoins, aucune difficulté et l'instruction préalable est effectuée par les commissaires de l'Inscription maritime, pour les prises réalisées par les corsaires ou ceux préposés au détail des armements et prises, en cas de prises réalisées par les navires de l'État. Le Directoire revient sur ce régime et rétablit la compétence des juridictions commerciales<sup>803</sup>.

Le régime des déclarations de bonne prise est définitivement fixé par l'arrêté du 6 germinal an VIII, complété par l'arrêté du 2 prairial an XI<sup>804</sup>. Les solutions envisagées durant la Convention sont confirmées. La validité des prises est jugée par une juridiction spéciale, le conseil des prises, après une instruction réalisée par l'« *officier d'administration du port où la prise a été amenée* », c'est-à-dire, le commissaire à l'Inscription maritime localement compétent<sup>805</sup>. Si la prise est

---

<sup>799</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 4, p. 217.

<sup>800</sup> *Ibid.*

<sup>801</sup> *Ibid.*, p. 496. Outre l'instruction, ils partagent avec le juge de paix du lieu où la prise est conduite, la réception du rapport fait par le conducteur de la prise.

<sup>802</sup> Alors que les textes statutaires qualifient les administrateurs de la Marine d'agents civils. Cette rédaction de la loi du 23 messidor an II illustre la portée réelle des réformes révolutionnaires en matière d'administration maritime.

<sup>803</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 128-137, décret du 3 brumaire sur l'administration des prises réalisées sur les ennemis de la République. Durant le débat préalable, la création d'un conseil des prises est envisagée.

<sup>804</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 189-192, arrêté portant création d'un conseil des prises, et SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), article 72, arrêté du 2 prairial an XI.

<sup>805</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 189, article 8. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI), circulaire du chef d'administration aux



réalisée par un navire de l'État, l'instruction relève du commissaire aux armements du port militaire où elle est amenée<sup>806</sup>. Enfin, dans la logique commandant la compétence des administrateurs de la Marine, ces derniers surveillent la répartition des parts de prises, une fois ces dernières jugées bonnes. L'arrêté du 2 prairial an XI précise que la répartition des parts de prises est réalisée par un conseil composé d'officiers, en présence du commissaire à l'Inscription maritime<sup>807</sup>. À cette occasion, il s'assure que les retenues légales sont versées par les armateurs<sup>808</sup>. Par ailleurs, en raison du rôle de garant des droits acquis des commissaires, ces derniers sont chargés de prendre les mesures conservatoires des parts de prises non réclamées, et assurent le respect des droits de l'État<sup>809</sup>. Enfin,

---

commissaires de l'Inscription maritime sur un excès de pouvoir commis par le commissaire de l'île de Ré. En l'espèce, cet officier ordonne la restitution de deux navires battant pavillon des États-Unis, quelques jours avant la signature de la convention entre la République Française et les États-Unis relative à la course. Le conseil des prises annule cette décision. Le chef d'administration rappelle aux administrateurs de l'Inscription maritime qu'ils « *doivent se borner à faire la première instruction* ». Dans le même sens, voir une lettre du 26 prairial an X, à propos d'un « *acte de piraterie* », en l'espèce, la capture d'un navire anglais par un corsaire, dont la commission a été délivrée par le commissaire principal de la Guadeloupe, après la signature de la paix, et en connaissance de cause.

<sup>806</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A. Cette compétence découle de la fonction principale de ce commissaire aux revues : procéder aux revues du personnel lié à la Marine, dans l'arsenal, afin d'en constater les droits légalement acquis. Les parts de prises entrent dans cette définition et tombent dans le champ de compétences de ce commissaire. L'instruction lui permet d'en constater la légalité. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806), rapport du 13 vendémiaire an XIII, faisant suite à l'instruction préalable de la prise de la tartane *Le Requin* par la corvette de l'État *La Tactique*.

<sup>807</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), article 99. En cas de répartition non conforme aux dispositions de l'arrêté du 2 prairial an XI, l'Inspection est compétente pour poursuivre les armateurs contrevenants.

<sup>808</sup> Cela concerne la retenue en faveur de la caisse des invalides et l'ensemble des frais pouvant naître d'une prise. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 61 (1807), lettre du 23 avril, sur le paiement de frais de surestaries. Voir également une lettre du 10 juillet, du commissaire aux armements, sur les erreurs contenues dans la liquidation d'une prise ; lettre du 28 juillet de la même année, à propos du paiement des frais de rescousse, c'est-à-dire, les frais dus en raison du sauvetage d'un navire national pris par l'ennemi.

<sup>809</sup> Sur les parts de prises non réclamées, Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 35 (an IX – 1806), note du chef d'administration du port de Toulon, du 9 pluviôse an IX, dans laquelle il précise aux commissaires de l'Inscription maritime ainsi qu'au détail des armements et prises, que les parts de prises de marins décédés sans tester ou déserteurs, sont déposées à la caisse des invalides en attendant leur régularisation. Voir également, en ce sens, lettre du 7 frimaire an X, du chef d'administration aux commissaires de l'inscription maritime. Sur les droits de l'État, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs),

le paiement des parts est effectué dans les bureaux de l'Inscription maritime. Quand la prise est réalisée par un navire de l'État, la répartition et le paiement sont opérés par le commissaire aux armements<sup>810</sup>.

Suite à la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, la délivrance de lettres de marque est interdite<sup>811</sup>. Les attributions des administrateurs de la Marine sur les corsaires sont, en conséquence, abolies. Néanmoins, les commissaires chargés du détail des armements conservent leurs prérogatives en matière de prises faites par l'État. En pratique, en raison de la nature du droit de prise, ces prérogatives ne s'exercent qu'en circonstances de guerre et restent exceptionnelles<sup>812</sup>.

---

sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 36 (1806 – 1812), lettre du 4 avril 1812 du chef d'administration de l'arsenal de Toulon au commissaire chargé de l'Inscription maritime dans ce même port. En l'espèce, le chef d'administration du port de Toulon ordonne au commissaire à l'Inscription maritime de prendre toutes les diligences nécessaires pour que la Marine préempte sur les matières nécessaires à la construction d'un four, en l'espèce, les fers, cuivres travaillés et bois pris sur le navire le *Commerce*, par le corsaire la *Babiole*.

<sup>810</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), le chapitre 5 « répartition » du titre 2 « prises » de l'arrêté du 2 prairial an XI. Voir SHD Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du 7 octobre 1809 sur la validité de parts de prises accordées à des marins débarqués pour maladie. En principe, ces dernières sont dues, même en cas de maladie. En l'espèce, les marins sont débarqués pour cause de maladie vénérienne. Le commissaire aux armements soulève la question de savoir si la faveur doit leur être accordée ou réservée aux marins tombés malades ou blessés durant le service.

<sup>811</sup> Voir ORTOLAN (Théodore), *Règles internationales et diplomatie de la mer*, quatrième édition, Paris, Librairie de Henri Plon, 1864, volume 2, p. 485-486. À partir de cette date, la France ne délivre plus de commission, à la différence des États-Unis, non-signataire à cette déclaration.

<sup>812</sup> Par exemple, à propos de prises réalisées durant la Guerre Franco-Prussienne de 1870, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), lettres du commissaire aux armements, carton 203 (19 mars 1870 – 15 février 1871), lettre du 31 août relative à un chargement de seigle appartenant à un commerçant anglais, basé à Amsterdam, et trouvé à bord d'un navire marchand prussien, le *Graf von Krassov*, ou lettre du 10 septembre 1870 sur l'instruction de la prise le *Nipon*. Dans une lettre du 30 septembre, le commissaire aux armements informe que, suite à un retard dans le déchargement de la cargaison de cette prise, l'intégrité de cette dernière est menacée. « *Pour éviter de trop grands frais aux propriétaires des chargements aussi bien qu'aux capteurs* », le commissaire aux armements propose, en vue d'assurer la conservation de ces biens, de les placer dans les magasins de la Marine à Brest. Plus intéressante, lettre du 24 novembre sur des bris de scellés. Ces scellés, dont l'apposition revient au commissaire du port où est conduite la prise, fixent de manière définitive la composition de la prise (cargaison, biens mobiliers, etc.). C'est une mesure d'instruction. En l'espèce, il apparaît que certains scellés de la prise la *Magdalène* ont été retirés, et qu'une partie des vivres saisis a faisandé, par négligence. Le commissaire demande une contre-visite de la prise, par les agents qui ont procédé à l'apposition des scellés, afin de constater les bris de scellés et la négligence dans la conservation des vivres. En matière de préemption, voir la lettre du 6 janvier 1871, dans laquelle le commissaire aux armements de Brest, à propos de l'opportunité à préempter sur des vivres issus de prises, rappelle que l'« *L'État s'est réservé le droit de préempter les matières, denrées et marchandises provenant des prises faites sur*

## 2 – Le bagne

En matière de bagne, la perte de compétence des commissaires est plus importante. Les compétences des commissaires de la Marine en la matière, semblent de prime abord, en dehors de la logique qui commande leurs prérogatives : la surveillance de l'ordre économique maritime. En effet, le bagne est le lieu où sont regroupés les condamnés à une peine de droit commun, les travaux forcés. Néanmoins, cette compétence des administrateurs de la Marine trouve son origine dans la coutume, elle-même fondée sur des considérations utilitaristes (a)<sup>813</sup>. Le bagne apparaît ainsi comme un service de l'arsenal (b).

### a – Un mode d'exécution hérité de l'Ancien Régime

La peine des travaux forcés, telle qu'elle est purgée durant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, résulte de l'évolution que connaît la peine des galères, dans la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle.

En 1748, le corps des galères est supprimé par une ordonnance du 27 septembre<sup>814</sup>. Son personnel militaire et civil est rattaché au corps des vaisseaux, et le matériel récupéré est réparti entre les grands arsenaux : Brest, Toulon et Rochefort. La chiourme est également répartie entre ces ports<sup>815</sup>. Néanmoins, la peine des galères continue d'être prononcée<sup>816</sup>. En pratique, les condamnés sont dirigés vers les ports pour y réaliser des travaux pour le compte de la Marine. En effet, cette réforme se produit à une période difficile pour la Marine. Son manque de moyens

---

*l'ennemi, jugées nécessaires à l'approvisionnement de la Marine et des armées* ». Par conséquent, ce commissaire demande à son supérieur de provoquer une décision du préfet maritime.

<sup>813</sup> Voir MINISTERE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 41. Le baron Portal, ministre de la Marine, écrit à ce propos : « Depuis la suppression des galères à rames, ce n'est que par tradition que la Marine est restée chargée de garder et d'entretenir les individus condamnés aux travaux forcés ».

<sup>814</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, op. cit., volume 22, p. 221.

<sup>815</sup> *Ibid.*

<sup>816</sup> La doctrine pénale de l'époque ne mentionne pas cette évolution. Voir JOUSSE (Daniel), *Traité de la justice criminelle de France*, Paris : chez Debure père libraire, 1771, tome premier, p. 47-50 sur les galères perpétuelles ; et p. 61-62, sur les galères à temps. Voir également MUYART DE VOUGLANS (Pierre-François), *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Neuchâtel, Suisse, Chez la Société Typographique, 1781 p. 56-57.

est révélé durant la Guerre de Succession d'Autriche<sup>817</sup>. L'utilisation des forçats, main-d'œuvre peu chère et corvéable à merci, doit permettre à la Marine de combler ses carences en personnel. Sous le règne de Louis XVI, la victoire stratégique de la *Royale* sur la *Navy* durant la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies, la généralisation de certaines innovations techniques, comme le doublage des coques des navires avec du cuivre, ou l'augmentation des armements à caractère scientifique reposent, en partie, sur le travail des galériens<sup>818</sup>.

Ce mode d'exécution de la peine des galères survit à l'Ancien Régime et est confirmé durant l'Empire. Lors des débats relatifs au projet de code pénal, en 1791, il est défendu par l'Intendant Malouet, durant les discussions relatives aux peines afflictives et infamantes<sup>819</sup>. Il déclare devant l'Assemblée Nationale, durant la séance du 2 juin 1791, que « *ces 6 000 forçats coûtent à l'Etat 1 600 000 livres. Il y a, à peu près, 1 000 000 de livres de gagné par le travail de ces hommes* »<sup>820</sup>. Les galériens sont une ressource utile et peu coûteuse, nécessaire aux travaux des arsenaux. Le mode d'exécution de la peine des galères, tel qu'il résulte de la suppression du corps des galères, doit être conservé. Le Code Pénal de 1791 et le Code des Délits et des Peines consacrent en partie cette conception. Le principe d'un travail obligatoire est conservé sous la qualification de « peine des fers »<sup>821</sup>. À la lecture des dispositions de ces codes, il apparaît que ce travail est réalisé avant

---

<sup>817</sup> Si, pendant la Guerre de Succession d'Autriche, la flotte parvient à éviter des défaites importantes, elle laisse la Marine britannique acquérir la maîtrise des mers. Cela explique les désastres de la Guerre de Sept Ans, notamment la bataille des cardinaux, le 20 novembre 1759, et la perte de la majorité des colonies en Amérique continentale.

<sup>818</sup> Voir ACERA (Martine) et MEYER (Jean), *Histoire de la Marine française*, Rennes, Éditions Ouest-France, 1994, p. 113-129. Même si cet ouvrage ne mentionne que peu les forçats, il illustre les progrès quantitatifs et qualitatifs réalisés dans les années 1770 – 1780, consécutifs à une véritable politique maritime.

<sup>819</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) ETLAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, Paris, chez Paul Dupont, 1860, tome 26, p. 710-712.

<sup>820</sup> *Ibid.*, p. 710. Voir également page 711. Le député Malès précise que « *les galères ne sont pas, à proprement parler, une peine mais un lieu de détention* ».

<sup>821</sup> Voir *Code Pénal du 25 septembre 1791, publié par arrêté des représentants du peuple du 24 frimaire an IV, dans les neuf départements réunis par la Loi du 9 vendémiaire*, Gand, chez A. B. Steven, imprimeur de l'administration du département de l'Escaut, an IV, page 1, article 6 ; et *Code des délits et des peines, du 3 brumaire an IV, publié par arrêté des représentants du peuple, du 24 frimaire an IV dans les neuf départements réunis par la loi du 9 vendémiaire*, Bruxelles, chez F. Hayez Imprimeur-libraire, anIV, p. 80, article 610 qui renvoie, en matière de peines afflictives et infamantes, aux dispositions du code de 1791.

tout au profit de la société entière<sup>822</sup>. Néanmoins, dans les faits, le mode ancien - des travaux réalisés dans les arsenaux de la Marine - prévaut. En effet, la réforme pénitentiaire, consécutive à la réforme du droit pénal, est difficile à mettre en œuvre. L'ouverture des infrastructures nécessaires, notamment les maisons de force, est entravée par le manque général de ressources<sup>823</sup>. Dès lors, la Marine disposant déjà des personnels et des structures nécessaires à leur accueil, les condamnés à cette peine sont majoritairement dirigés vers les arsenaux. De 6 000 en 1791, leur nombre passe à plus 10 000 durant l'Empire<sup>824</sup>. Des bagnes supplémentaires sont, en conséquence, ouverts dans d'autres ports militaires<sup>825</sup>. Outre les difficultés à appliquer la réforme pénitentiaire, l'utilitarisme de la Marine explique cet état de fait. En effet, après avoir connu une certaine apogée durant le Règne de Louis XVI, la Marine subit un déclin brutal durant la période révolutionnaire. Au-delà des défaites navales, ce déclin se remarque surtout dans les désordres qui règnent dans les arsenaux durant cette période. Il en résulte des pénuries en ressources financières, matérielles et humaines<sup>826</sup>. Comme en 1748, les forçats apparaissent comme un palliatif à ces carences. Les réformes impériales consacrent cette situation. Comme les codes de 1791 et 1795, le code de 1810 se contente de changer la dénomination de cette peine, qui devient les travaux forcés<sup>827</sup>. Ainsi, dans la première partie du XIX<sup>ème</sup> siècle, les condamnés

---

<sup>822</sup> L'article 6 du Code Pénal de 1791 précise que la peine des fers est exécutée dans les arsenaux de la Marine, dans les mines ou dans des maisons de force. Voir *Code Pénal du 25 septembre 1791*, op. cit., p. 1.

<sup>823</sup> Voir CARLIER (Christian), *Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours*, Criminocorpus [En ligne], Varia, mis en ligne le 14 février 2009, consulté le 17 septembre 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/246> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.246. S'ils récupèrent les structures de l'Ancien Régime, les différents gouvernements révolutionnaires ne procèdent à aucune construction neuve.

<sup>824</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) ET LAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome 26, p. 710, discours de Malouet lors de la séance du 2 juin 1791 ; et MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 41, rapport du Baron Portal sur le budget de la Marine. Le premier document mentionne 6000 galériens, le second mentionne 10840 condamnés.

<sup>825</sup> Par exemple, à Cherbourg entre 1803 et 1815, à Lorient entre 1796 et 1830, au Havre entre 1798 et 1803, et à Anvers entre 1804 et 1814.

<sup>826</sup> Voir LÉVÊQUE (Pierre), *La Marine française au 18 Brumaire*, Dans *Annales historiques de la Révolution Française*, n°318, p. 639-661.

<sup>827</sup> Voir *Code Pénal*, Paris, Imprimerie Impériale, 1810, p. 4-6, articles 15 à 21 et 23. L'utilitarisme de la Marine apparaît à la lecture des dispositions de l'article 16. Ce dernier précise que les femmes condamnées aux travaux forcés purgent leur peine dans des maisons de force. De même, en 1835, une dépêche du ministre de la Marine prescrit d'envoyer les forçats septuagénaires dans les maisons centrales de Rennes, de Limoges et de Nîmes. Par ces exclusions, la Marine se débarrasse des condamnés jugés les moins utiles pour elle.

continuent d'être envoyés dans les bagnes situés dans les ports militaires<sup>828</sup>. Le mode d'exécution des travaux forcés présente, en conséquence, un aspect militaire très marqué. Le personnel de surveillance, les garde-chiourmes, dispose du statut militaire<sup>829</sup>. De même, la discipline que doivent respecter les forçats est proche de celle régissant les corps de troupes<sup>830</sup>. Les infractions commises par les forçats sont d'ailleurs jugées par une juridiction spéciale, créée par le décret du 12 novembre 1806 et organisée sur le modèle des tribunaux maritimes<sup>831</sup>.

## **b – Le bagne un service de l'arsenal**

Les grands textes régissant les arsenaux durant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle précisent que « *l'administration et la police intérieure du bagne* » sont de la compétence des commissaires de la Marine<sup>832</sup>.

Le commissaire placé à la tête du bagne apparaît comme un chef de service, au sens de la Marine, exerçant à la fois la police économique et la police intérieure du bagne. En pratique, la distinction entre l'administration économique et

---

<sup>828</sup> Cette continuité se remarque d'abord d'un point de vue sémantique. Dans la correspondance administrative des arsenaux, les termes de « chiourme », « forçat », « galérien », « bagnard », sont utilisés indifféremment pour désigner les condamnés aux travaux forcés. Au-delà, la continuité se remarque dans l'identité de régime des condamnés aux galères perpétuelles et des condamnés aux travaux à perpétuité. Dans les deux cas, la condamnation emporte mort civile du condamné.

<sup>829</sup> Les garde-chiourmes sont organisés comme les troupes de Marine et sont soumis au même régime administratif. Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A.

<sup>830</sup> La police intérieure reste régie par les dispositions adoptées durant l'Ancien Régime, notamment l'ordonnance du 24 septembre 1764, malgré des projets de modernisation. Voir notamment, en ce sens, le décret des 7 et 9 septembre 1790 ordonnant au Comité de Marine de rédiger un projet de règlement en la matière, dans LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 152. Voir également volume 2, p. 304, article 16, titre III, décret du 12 octobre 1791 sur l'organisation d'une cour martiale maritime, qui dispose que « *les délits commis par les bas-officiers des galères et par les forçats continueront d'être punis en conformité des règlements pour la police et la justice des chiourmes* ». Voir aussi SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du 2 juin du commissaire du bagne de Toulon à propos des mesures à appliquer aux forçats qui entrent à l'hôpital de Marine. Le commissaire se réfère expressément à un texte de 1749 pour fonder sa décision.

<sup>831</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 62-63, titre VIII, décret du 12 novembre 1806.

<sup>832</sup> *Id.*, volume 12, p. 213, articles 36 et 37, règlement du 7 floréal an VIII. Voir également BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - partie officielle*, op. cit., p. 7, article 28, ordonnance du 17 décembre 1828 ; et *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie officielle*, op. cit., p. 633, article 27, ordonnance du 14 juin 1844.

l'administration navale fait varier ses prérogatives en fonction des circonstances. Comme l'hôpital de l'arsenal, le bagne est un lieu de gestion de la ressource humaine. Sa police intérieure est donc de la compétence du commissaire placé à sa tête, officier portant le titre de chef des chiourmes. En sa qualité de chef de service, il réceptionne les chaînes de forçats, veille au respect de la discipline, des consignes de sécurité, dirige le service des garde-chiourmes, etc. Ses prérogatives sont exercées sous un angle économique. Par exemple, en 1809, le commissaire du bagne de Toulon écrit au préfet maritime, à propos de forçats récemment arrivés, qu'« *ils sont en aussi bon état qu'un long voyage au milieu de l'été permet de l'espérer* »<sup>833</sup>. En sa qualité de chef de service, le commissaire du bagne joue un rôle important en matière de répression des infractions commises par les forçats. Bien que légalement compétente sur l'ensemble des infractions commis par les forçats, la juridiction spéciale introduite par le décret du 12 novembre 1806 ne juge que les atteintes graves à la police du bagne et des chiourmes. Une lettre du 22 février 1819, du commissaire du bagne de Brest à l'Intendant de ce port, illustre cette pratique<sup>834</sup>. En l'espèce, se pose la question de la qualification précise des faits relatifs à une évasion. Le commissaire écrit à l'intendant : « *je vous laisse décider, monsieur l'Intendant, d'après cet exposé, si ce condamné, toujours très coupable sous l'un et l'autre rapport, doit être considéré et traduit devant la cour martiale, comme forçat évadé, ayant été arrêté hors la porte de l'hôpital ancien, ou s'il doit simplement subir la peine encourue pour tentative d'évasion* »<sup>835</sup>. Dans la première hypothèse, le forçat est jugé par la juridiction spéciale, dans le second, le commissaire du bagne inflige une sanction disciplinaire. Ce premier aspect des compétences du chef de service des chiourmes est la conséquence de son autorité sur le bagne. Il est donc, avant tout, défini *ratione loci*.

L'autre aspect est *ratione personae* et concerne les forçats. Il résulte de la distinction entre l'administration navale, qui utilise les ressources, et

---

<sup>833</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV - 1806), lettre du 7 août 1809.

<sup>834</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime, prisons, chiourmes), sous-série 2O (bagne de Brest, 1749 – 1848), sous-série « correspondance », carton 1 (correspondance du commissaire aux chiourmes).

<sup>835</sup> *Ibid.*

l'administration économique, qui en assure la gestion. Quand les forçats sont affectés aux divers travaux des ports, ils passent sous l'autorité des chefs de service. Une lettre du 22 janvier 1806, du commissaire du bagne de Toulon au chef d'administration, l'illustre<sup>836</sup>. En l'espèce, il s'agit de déterminer la responsabilité précise des divers agents préposés à l'hôpital du bagne, établissement sous l'autorité du commissaire aux hôpitaux, dans les circonstances d'une évasion. Le commissaire du bagne écrit à son supérieur : « *l'administrateur chargé des chiourmes doit, sans doute, en avoir la police partout où il s'en trouve, même une fraction, mais aussi, Monsieur, vous le savez, il en est placé dans des lieux où il appartient de conserver, à l'autorité de l'administration des hôpitaux, la latitude nécessaire pour que son service soit convenablement fait* »<sup>837</sup>. Quand des forçats sont placés sous leurs ordres, les chefs de service exercent sur eux leurs prérogatives de police intérieure. En conséquence, la répartition des bagnards aux divers travaux des ports est réalisée conjointement par les chefs de service et le chef des chiourmes<sup>838</sup>. Le commissaire du bagne conserve néanmoins la police administrative des forçats et exerce, sur ces derniers, des fonctions similaires à celles qu'exerce le commissaire aux travaux sur les ouvriers employés dans les divers travaux des ports. En effet, les forçats sont rémunérés pour les travaux qu'ils réalisent, rémunération dont le paiement est ordonné par le commissaire général. Dès lors, toute décision des chefs de service, susceptible d'en modifier le montant, est soumise, au titre de la police administrative, à l'appréciation du commissaire du bagne<sup>839</sup>. Outre les salaires, cette prérogative concerne également la vente d'objets fabriqués par les forçats. Cette possibilité résulte, avant tout, des prérogatives de police intérieure du chef des chiourmes. Suite à la création d'une

---

<sup>836</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806).

<sup>837</sup> *Ibid.*

<sup>838</sup> Voir COMMISSAIRE REYNAUD, *Journal manuscrit de M. Reynaud, ex-commissaire des chiourmes*, dans ALHOY (Maurice), *Les bagnes, histoire, types, mœurs et mystères*, Paris : Chez Gustave Havard, 1845, pages 321 à 337. Ce commissaire mentionne l'exemple de l'hôpital de l'arsenal du port de Toulon, vétuste dans les années 1820. La construction du nouvel hôpital est réalisée avec le concours de deux cents forçats, à la demande de l'officier du génie maritime dirigeant ces travaux.

<sup>839</sup> Les réformes de 1835, notamment l'ordonnance du 19 mai, en distinguant le chef de service des chiourmes et le commissaire du bagne, visent à aligner les compétences de ce commissaire sur celles de ses collègues des autres détails, en lui confiant uniquement la police administrative des chiourmes, le chef de chiourmes exerçant la police intérieure. Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 1. L'ordonnance du 14 juin revient au système antérieur.



caisse des forçats, en 1822 à Toulon, puis à sa généralisation en 1829, le produit de ces ventes, ainsi que les salaires des forçats, sont versés dans cette caisse, dont la comptabilité relève du commis chargé de la comptabilité du bagne<sup>840</sup>. Ces sommes sont, en partie, à disposition de leur propriétaire, à la discrétion du chef des chiourmes.

Ce mode d'exécution de la peine des travaux forcés perdure jusqu'au Second Empire. Il est néanmoins critiqué au sein même de la Marine. Dès 1820, le Baron Portal, ministre de la Marine de 1818 à 1821, met en doute l'avantage économique procuré par les forçats<sup>841</sup>. Il réitère ses critiques en 1838 et 1841<sup>842</sup>. Le bagne apparaît comme un lieu d'avilissement de l'homme, situation aggravée par l'utilitarisme de la Marine. Malgré l'existence de règles sur la répartition des forçats, en fonction de la gravité de leur peine, les détenus restent souvent regroupés<sup>843</sup>. De même, bien qu'il soit, en principe, réservé aux individus condamnés à des peines inférieures à 10 années, le bagne de Toulon reçoit régulièrement des condamnés à de plus lourdes peines<sup>844</sup>. Les forçats restent

---

<sup>840</sup> Voir BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, Paris, Imprimerie Nationale, 1849, p. 748, règlement du 12 novembre 1822 sur l'établissement, au bagne de Toulon, d'une caisse dite de pécule des forçats ; et p. 750, règlement du 26 janvier 1829, pour l'établissement, dans les ports où il existe un bagne, d'une caisse dite de pécule des forçats.

<sup>841</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 42. Le baron Portal écrit : « L'entretien de onze mille forçats grève le service de la Marine d'une dépense d'utilité générale, qui, confondue parmi les nôtres, trompe l'opinion sur nos besoins réels, qu'elle grossit de ces éléments étrangers, et dont le produit net, vicié par une foule de principes nuisibles, demeure presque nul pour un département qui le paye si cher ».

<sup>842</sup> Voir TUPINIER (Jean), *Rapport sur le matériel de la Marine présenté à M. le vice-amiral de Rosamel, ministre secrétaire d'État au département de la Marine*, dans BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1838 - Partie non officielle*, Paris, 1838, tome 2, p. 318-326, Le baron Tupinier précise que « les forçats ne sont pas des auxiliaires nécessaires pour les travaux des ports ; ils sont, au contraire, des collaborateurs fâcheux pour les ouvriers qu'ils corrompent, des hôtes forts dangereux pour la sûreté des arsenaux et du matériel », et précise que la Marine perd un millions de francs pour l'entretien des bagnes et des forçats. Il renouvelle ses critiques en 1841, dans ses *Considération sur la Marine et son budget*.

<sup>843</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1828 – Partie officielle*, Paris, 1828, p. 690-697, rapport préalable à l'ordonnance concernant la répartition des forçats dans les ports du royaume ; et p. 697-698, ordonnance du 20 août 1828. Aux termes de ce texte, les forçats condamnés à des peines supérieures à 10 ans sont envoyés à Brest et à Rochefort, ceux condamnés à des peines moindres sont envoyés à Toulon. En outre, le bagne de Lorient reste réservé aux militaires. Les dispositions de ce texte sont complétées par le règlement du 25 mars 1829 sur le classement des condamnés aux travaux forcés dans les ports, réformé par le règlement du 16 septembre 1839.

<sup>844</sup> Voir DE BISTHIBAUT (François), *Du régime cellulaire, préventif, répressif et pénitentiaire*, Paris, 1839, p. 88. L'auteur, avocat de profession, précise qu'il existe au port de Toulon une commission composée d'un officier de chaque direction de l'arsenal, du commissaire du bagne, de

répartis en fonction des besoins des ports militaires<sup>845</sup>. Néanmoins, si les arguments moraux sont invoqués contre l'institution, ce sont avant tout des considérations économiques qui fondent la suppression du bagne portuaire. En effet, les progrès technologiques rendent inutiles, à terme, les bagnards comme force de travail pour la Marine. Les machines à vapeur les remplacent comme force de travail, tandis que la complexification des navires et des ouvrages maritimes restreint leur intervention dans les travaux. Ces derniers supposent des ouvriers spécialisés, ce que ne sont pas les forçats. Dès lors, bien que la loi du 3 mars 1854, sur la transportation pénale, soit fondée, officiellement, sur un motif hygiéniste, ce texte est en réalité justifié par un motif de circonstances : l'absence de travail à confier à ces hommes. Cependant, ce transfert ne met pas fin aux attributions des commissaires de la Marine en la matière. En effet, de 1854 jusqu'au milieu des années 1870, l'administration et la police intérieure du bagne est de la compétence des commissaires de la Marine assurant la fonction d'ordonnateur à la Guyane et en Nouvelle-Calédonie<sup>846</sup>.

---

l'aumônier et d'un sous-inspecteur de la Marine. Cette commission est chargée de classer les forçats selon leur moralité. Cependant, l'auteur précise que « *la disposition des salles est insuffisante pour que cette répartition soit exactement faite. L'ordonnance du 20 août est restée ici sans exécution comme ailleurs* ». Cette situation est connue et tolérée par la Ministre de la Marine. Voir, par exemple, décision ministérielle du 22 décembre 1832 portant que provisoirement on admettra, là où ils seront jugés, et là où ils débarqueront, les forçats qui, par la durée de leur peine, devraient subir leur condamnation dans un autre bagne. Voir BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instruction sur la Marine*, Paris, 1849, p. 752. Outre les problèmes d'application de ces textes, la correspondance des commissaires souligne régulièrement l'indiscipline des garde-chiourmes. Voir, en ce sens, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806), lettre du 11 septembre 1806, du commissaire du bagne de Toulon au chef d'administration, à propos des circonstances d'une évasion. Le commissaire du bagne écrit : « *Les circonstances de l'évasion qui vient d'avoir lieu m'ont fait reconnaître qu'elle doit moins être attribuée à la ruse des forçats, qu'à l'intolérable insouciance des garde-chiourmes* ». Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime, prisons, chiourmes), sous-série 2O (bagne de Brest, 1749 – 1848), sous-série « Correspondance », carton 1 (Correspondance du commissaire aux chiourmes), lettre du mois d'octobre 1820. Le commissaire au bagne de Brest écrit à l'intendant du port : « *L'ordre, la police et la subordination ne sont pas ce qu'il y a de moins pénible à maintenir dans la compagnie de garde-chiourmes, parce qu'il n'est pas possible de la composer avec tout le choix désirable* ».

<sup>845</sup> L'utilitarisme se remarque également en matière alimentaire. Perpétuant les pratiques de l'Ancien Régime, les forçats sont nourris de denrées provenant de navires en désarmement, revenant d'une mission en mer. Voir notamment le décret du 13 janvier 1809 relatif à la nourriture des forçats.

<sup>846</sup> Voir *infra*, partie 2 chapitre 2, section 2.

## **Partie 2 : Les Commissaires de la Marine, délégués du ministre de la Marine et des colonies**

Contrairement à ce qu'affirment le commandant Gougéard et l'ingénieur chef Dupont, les commissaires de la Marine exercent une fonction bien définie. Ils sont chargés de veiller au bon ordre dans les dépenses et l'emploi des ressources financières, matérielles et humaines nécessaires au service des forces navales, pour le compte du ministre de la Marine et des colonies, en sa qualité d'ordonnateur principal du budget de son ministère. Les services concourant à cette fin sont regroupés au sein de la partie civile, puis partie administrative, de l'administration des arsenaux de la Marine. Héritée de l'Ancien Régime, cette organisation est uniquement remise en cause par l'apparition du navire moderne, en métal et propulsé par vapeur. Les services du commissaire général se spécialisent progressivement à partir du Second Empire. Le phénomène aboutit en 1909 avec la création de l'Intendance maritime, chargée non de la surveillance de l'emploi des ressources nécessaires aux forces navales, mais de la centralisation financière et de la délivrance d'une fraction des approvisionnements nécessaires à la flotte.

Surtout, les compétences des commissaires de la Marine en matière de prises maritimes et d'administration du bagne, durant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, révèlent que la notion d'administration économique dépasse la seule administration des forces navales. En effet, à l'instar de leurs prédécesseurs d'Ancien Régime, les commissaires de la Marine restent, durant la quasi-totalité du XIX<sup>ème</sup> siècle, les délégués du ministre de la Marine et des colonies, compétents pour veiller à l'administration économique non seulement de la flotte, mais de l'ensemble de son ministère. À ce titre, ils interviennent non seulement dans l'administration des forces navales, mais également dans l'ensemble de ses domaines de la compétence du ministre de la Marine et des colonies : l'administration courante des affaires maritimes via l'Inscription maritime (police des pêches, de la navigation, domanialité maritime, etc.) et l'administration coloniale. Comme en matière d'administration des forces navales, l'évolution des prérogatives des commissaires dans ses deux domaines est progressive. Elle résulte des changements structurels qui touchent l'Inscription maritime et

l'administration coloniale au XIX<sup>ème</sup> siècle, et est réalisée via des décisions ponctuelles. Comme en matière d'administration des arsenaux, les fonctions de commissaires de la Marine, dans ces deux domaines, sont simplement redéfinies. La portée de cette redéfinition est cependant plus importante, puisqu'elle aboutit à la formation de deux corps spécialisés – le Commissariat coloniale et les administrateurs de l'Inscription maritime – entérinant la formation de deux institutions autonomes de l'établissement maritime de Colbert. Le domaine de compétence des commissaires de la Marine affectés au service de l'Inscription maritime en est le meilleur exemple. À l'origine uniquement chargés du recrutement des équipages, ces commissaires assurent, progressivement, l'administration des affaires maritimes locales, compétence large puisque touchant le statut professionnel des marins, la police de la navigation et la police des pêches maritimes. Dans ces matières, les commissaires de la Marine affectés à l'Inscription maritime représentent le ministre de la Marine, en sa qualité de garant de l'ordre public maritime (**chapitre 1**). Au-delà, parce que le ministre de la Marine est chargé de l'ensemble des affaires maritimes, les commissaires sont amenés à intervenir dans des matières variées : les pensions dont bénéficient les « gens de mer », la justice maritime pénale et, surtout, l'administration coloniale (**chapitre 2**).

# **Chapitre 1 : l'Inscription maritime**

L'Inscription maritime est le second domaine majeur d'intervention des commissaires de la Marine. Créée par Colbert, sous le nom de Classe des « gens de mer », cette institution permet la gestion de la population maritime, c'est-à-dire des individus dont l'activité professionnelle est liée à la mer : les gens de mer. Son but premier est d'assurer la levée des équipages nécessaires aux navires de l'État, et dès sa création, l'institution est confiée à des commissaires de la Marine affectés sur le littoral.

À l'origine uniquement militaires, les fonctions des commissaires chargés de ce service débordent, dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle, de ce cadre. Cette évolution se poursuit au XIX<sup>ème</sup> siècle, et les commissaires de l'Inscription maritime en viennent à assurer, outre la levée des équipages de la flotte, le bon ordre dans l'activité maritime. Comme en matière d'administration des forces navales, cette évolution ne procède pas d'une réforme d'envergure, mais d'une série de textes particuliers qui font évoluer, progressivement, l'institution. Ainsi, au XIX<sup>ème</sup> siècle, alors que le domaine de compétences des commissaires au sein de l'administration des forces navales devient spécial, celui des commissaires affectés à l'Inscription maritime devient général. Le but militaire premier de leurs fonctions – la levée des hommes nécessaires au service de la Marine – devient secondaire, tendance accentuée par l'alignement progressif du service militaire des inscrits sur celui des conscrits, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (**section 1**). Dans le même temps, les commissaires de l'Inscription maritime deviennent les administrateurs locaux de droit commun en matière maritime. En effet, dans ce domaine, les gouvernements révolutionnaires n'achèvent pas leurs réformes, en raison de la guerre qui éclate en 1792. En pratique, ils s'appuient, notamment à partir de 1795, sur les commissaires de la Marine affectés sur le littoral pour veiller à la bonne application des normes en matière maritime. L'Empire et la Restauration perpétuent cette pratique, et dès la fin des années 1820, la compétence de principe des commissaires de l'Inscription maritime sur ces diverses matières est reconnue (**section 2**). Dès lors, la création du corps des administrateurs de l'Inscription maritime, en 1902, n'est que l'aboutissement de ce processus, l'Inscription maritime étant

progressivement devenue, au XIX<sup>ème</sup> siècle, une administration distincte de l'administration des forces navales.

## **Section 1 : le déclin de la finalité militaire de l'Inscription maritime**

La finalité première de l'Inscription maritime est de pourvoir aux besoins de la Marine en hommes. Les professionnels de la mer, qu'ils soient matelots ou ouvriers maritimes, doivent à l'État un service obligatoire à bord des navires de la flotte ou dans les arsenaux. En contrepartie, ils bénéficient d'un statut particulier<sup>847</sup>. Dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, la navigation marchande est liée à la Marine militaire, via les Classes des « gens de mer », simplement renommée, en 1795, « Inscription maritime » (**paragraphe 1**). Les capacités techniques particulières des matelots et des ouvriers maritimes justifient l'organisation d'un mode spécial d'exécution de leur obligation militaire envers l'État, distinct de celui en vigueur dans l'armée de terre. Cependant, à partir des années 1830, il se révèle alors inadapté au service des navires de guerre, de plus en plus sollicités par l'expansion coloniale et la multiplication des engagements internationaux, et surtout de plus en plus divergents des navires de commerce d'un point de vue technologique. Le recrutement de la flotte est modifié. À partir des années 1830, les équipages des navires de guerre sont formés d'un personnel volontaire, complété seulement par les marins levés au titre de leur obligation militaire. Le recrutement de la Marine est alors similaire à celui de l'Armée de terre. Les inscrits deviennent de véritables conscrits maritimes, situation légalement confirmée en 1896 (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – Une institution pérenne**

Le lien entre la marine marchande et la marine militaire est la conséquence d'une donnée structurelle essentielle : le nombre d'hommes disponible formés à la navigation<sup>848</sup>. Seule la navigation marchande peut fournir les hommes nécessaires à la Marine. Ce constat est à l'origine de la création des Classes des gens de mer

---

<sup>847</sup> Voir *infra*, section 2 ; et chapitre 2, section 1.

<sup>848</sup> Ce lien est rappelé dans les motifs exposés en préambule des textes alors adoptés en matière de levée des équipages. Voir *Code des armées navales*, *op. cit.*, page 127, ordonnance du 27 avril 1670, pour l'enrôlement général des matelots ; et p. 137-138, édit du mois d'août 1673, pour l'enrôlement des matelots dans les provinces maritimes du Royaume.

sous l'Ancien Régime. Confrontés à la même contrainte, les gouvernements successifs de la Révolution conservent l'institution (A). Au XIX<sup>ème</sup> siècle, malgré l'évolution du mode de recrutement consécutif aux divergences techniques croissantes entre les navires marchands et les navires de guerre, dans les années 1830, la navigation commerciale reste perçue comme la première source de recrutement de la Marine (B).

## A – Un changement de dénomination symbolique

Quand les termes d'« Inscription maritime » sont substitués à ceux de « Classes des gens de mer » en 1795, le changement n'a qu'une portée symbolique. En effet, tant sous l'Ancien Régime (1) que durant la Révolution (2), la limite structurelle au recrutement des forces navales demeure.

### 1 – L'Ancien Régime

Au XVII<sup>ème</sup> siècle, quand la Marine est organisée par Richelieu puis Colbert, la France, à la différence des puissances navales de l'époque, l'Angleterre ou les Provinces-Unies notamment, ne dispose pas d'une population maritime importante<sup>849</sup>. Par conséquent, les modes traditionnels de levée des équipages, à savoir le volontariat et la « presse », ne sont pas adaptés. Le premier ne peut suffire, en raison du nombre restreint de marins qu'il fournit. Le second, par sa nature contraignante, a des effets négatifs importants sur la population maritime. En effet, la « presse » consiste à faire encercler les ports d'une province par des troupes, puis à rafler les marins présents pour les enrôler de force à bord des navires royaux.

---

<sup>849</sup> Les historiens modernes spécialistes de l'histoire maritime s'accordent sur une population maritime d'environ 50000 individus au XVII<sup>ème</sup> siècle. Elle avoisine les 70000 individus à la veille de la Révolution. Voir LE GOFF (Timothy J. A.), *Offre et productivité de la main d'œuvre dans les armements français au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, dans *Histoire, économie et société*, 1983, 2<sup>ème</sup> année, n°3, p. 457-473. L'absence de précision s'explique par un manque de rigueur dans la tenue du matricule des gens de mer par les commissaires eux-mêmes. L'Angleterre ou les Provinces-Unies, malgré une population globale moindre, disposent d'un effectif double de matelots. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, Paris, Éditions Perrin, 2010, troisième édition, p. 378.



Les Classes des « gens de mer » visent à assurer la levée des hommes nécessaires à la Marine, tout en préservant l'activité marchande. La compétence des administrateurs de la Marine, en la matière, apparaît en filigrane. La population maritime est une ressource pour la Marine, au sein de laquelle sont levés les équipages des navires du Roi. Sa gestion est de la compétence des officiers de plume. Après avoir été testées pendant près de huit ans, les Classes des gens de mer sont définitivement établies par l'édit du mois d'août 1673, pour l'enrôlement général des matelots des provinces maritimes<sup>850</sup>. La population maritime est recensée et inscrite dans des registres spéciaux, tenus par les commissaires de la Marine. Dans ces registres, les « gens de mer » sont répartis en un certain nombre de classes. Chacune est tenue, alternativement et par période, au service dans la Marine. Les levées sont réalisées par les commissaires préposés le long du littoral, et leurs ordres, en la matière, sont envoyés dans les diverses paroisses de leur ressort<sup>851</sup>. En contrepartie de ce service obligatoire, un certain nombre d'avantages est octroyé aux « gens de mer » : certaines exemptions de charges, le bénéfice d'une demi-solde supplémentaire dans certaines circonstances, ou la prise en charge par l'État en cas d'invalidité consécutive au service du Roi. Le plus important de ces avantages est le monopole des professions maritimes. Tout individu, désirant embrasser une telle carrière, est obligé d'être inscrit sur le registre des Classes ou matricule des gens de mer. Dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, l'engagement comme professionnel de la mer emporte également engagement militaire. Cet ensemble de normes forme la police des Classes, de la compétence des commissaires de la Marine<sup>852</sup>. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'impératif du service au Roi

---

<sup>850</sup> Voir *Code des armées navales*, *op cit.*, p.118, ordonnance du 17 décembre 1665, pour l'enrôlement général des matelots et la fermeture des ports de Poitou et Saintonge ; page 121, ordonnance du 22 septembre 1668, pour l'enrôlement des matelots par classe ; pages 123 et 124, ordonnance du 4 septembre 1669, pour l'enrôlement des matelots de Bretagne.

<sup>851</sup> *Ibid.*, p. 127, ordonnance du 19 avril 1670, pour l'enrôlement général des matelots des provinces maritimes. L'organisation institutionnelle n'est alors pas fixée.

<sup>852</sup> En 1673, les opérations relatives au classement et aux levées sont de la compétence des commissaires de la Marine. En 1728, la fonction de commissaire des Classes est créée. À l'occasion de la réforme de 1765, cette fonction est intégrée dans la hiérarchie des officiers d'administration de la Marine. En 1776, les commissaires des Classes sont réunis en un corps distinct de celui des commissaires des ports et arsenaux. Entre 1791 et 1795, les Classes sont confiées aux officiers d'administration, qui succèdent aux commissaires. En 1795, ces officiers récupèrent le titre de commissaire, et les Classes deviennent l'Inscription maritime. Néanmoins, dans la correspondance administrative, le titre de commissaire des Classes reste utilisé. Il est définitivement abandonné suite à une dépêche du ministre de la Marine, du 29 février 1836, et remplacé par celui de commissaire à l'Inscription maritime.

fonde l'extension des prérogatives de ces officiers. Les administrateurs de la Marine entrent alors en concurrence avec les amirautés, traditionnellement compétentes en matière maritime<sup>853</sup>. L'institution est partiellement réformée par l'ordonnance du 31 octobre 1784. Outre la réorganisation du mode de levée, ce texte confie les prérogatives des commissaires en matière de levée des équipages à des chefs des Classes, choisis parmi d'anciens officiers de vaisseau<sup>854</sup>. Les commissaires des Classes sont alors cantonnés à la tenue du matricule des gens de mer<sup>855</sup>. Comme en matière d'administration des arsenaux, leur compétence est limitée à l'aspect comptable de l'institution<sup>856</sup>. Enfin, cette ordonnance organise l'administration territoriale des Classes<sup>857</sup>. Cette armature administrative est en partie confirmée durant la Révolution, puis complétée au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>858</sup>.

---

<sup>853</sup> Ces conflits sont tranchés par le Conseil d'État du Roi, en faveur des commissaires des Classes. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, Série P (Inscription maritime), sous-série 1P5 (actes normatifs), carton 3 (1752-1769), arrêt du 10 mai 1767, cassant une sentence de l'Amirauté de Granville qui rejette la demande d'un matelot, prétendant au paiement de sa solde par son employeur, ce dernier retenant le salaire en raison de l'existence d'une dette. Ce type de saisie n'est possible que si la dette est constatée par l'administrateur des Classes.

<sup>854</sup> Voir *infra*, paragraphe 2.

<sup>855</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, *op. cit.*, p. 483-488, titre II « Des officiers préposés à l'administration des Classes » ; p. 491-493, titre V « Des chefs des Classes » ; p. 494-497, titre VII « Des commissaires des Classes » ; p. 506-509, titre XII « Des levées ».

<sup>856</sup> Voir *infra*, B.

<sup>857</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, *op. cit.*, tome 27, p. 484-485, titre I « De la division des Classes en départements, quartiers et syndicats » ; p. 488 « État des arrondissements des Classes ». Les six départements définis par l'ordonnance du 27 septembre 1776 - Brest, Toulon, Rochefort, Le Havre, Dunkerque, Bordeaux - sont divisés en quartiers, eux-mêmes divisés en syndicats. En outre, la reconnaissance de prérogatives à l'autorité militaire et la création d'un personnel spécialement chargé des levées entraînent l'établissement d'une structure parallèle, de nature militaire. Les côtes du royaume sont divisées en quatre inspections. Chacune est subdivisée en un certain nombre d'arrondissements des Classes, formés de deux quartiers. À la tête de cette hiérarchie, se trouve l'inspecteur général des Classes, choisi parmi les officiers généraux de la Marine. Il a, sous ses ordres, quatre inspecteurs eux-mêmes à la tête des inspections et choisis parmi les officiers de vaisseau retirés du service. Ces derniers ont sous leurs ordres les officiers des Classes, placés à la tête des arrondissements et choisis parmi les capitaines ou les lieutenants de vaisseau retirés du service. L'article 6 précise que les commissaires des quartiers des Classes sont sous l'autorité des chefs des Classes, en matière de levée.

<sup>858</sup> La loi du 7 janvier 1791 se contente de supprimer le cadre militaire du service des levées. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 1, p. 224, article XXIII. Ce texte supprime l'ensemble des anciennes fonctions, sauf celles de commissaire des Classes et de syndic des « gens de mer ». La loi du 3 brumaire an IV confirme cette organisation à l'article 8. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 6, p. 51. Cette organisation est définitivement fixée sous l'Empire. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, *op. cit.*, volume 12, p. 213, article 1, règlement du 7 floréal an VIII ; et p. 468, article 47, arrêté du 7 thermidor an VIII. Ce texte renvoie aux actes précédents. Le

## 2 – Une institution transposée

Dès le début de la Révolution, les Classes attirent l'attention de l'Assemblée Nationale Constituante. En effet, le caractère contraignant du service naval soulève la question de la compatibilité de l'institution avec les principes du nouveau régime politique.

Ce problème est soulevé dans un rapport, rédigé par l'Intendant général des Classes Ponget et présenté au Comité de Marine le 11 février 1790<sup>859</sup>. Le rapport conclut à la nécessité de maintenir l'institution, en premier lieu, en raison d'une différence structurelle fondamentale entre la Marine et l'Armée de terre : « *Cette différence, si remarquable entre le système des armées de mer et celui des armées de terre, peut être facilement expliquée, si on considère que presque tous les hommes peuvent, avec quelques soins, devenir en peu de temps de bons soldats, et ne pas perdre ces qualités dans l'inaction même de la paix. Ainsi, les États qui ont été forcés de se défendre d'une attaque dangereuse, ou qui ont eu l'esprit de conquête et le désir d'étendre leur puissance, ont pu lever et former, en peu de temps, de grandes armées et les entretenir ensuite ; cela a été plus ou moins facile, suivant que leur population fournissait plus de moyens de recruter ; et lors même qu'elle était insuffisante, on a pu trouver, à cet égard, des ressources chez les nations étrangères. Mais il n'en est pas de même dans les armées de mer. Parmi les hommes qui doivent servir sur les vaisseaux, les plus nécessaires sont sans doute ceux qui sont employés à la manœuvre, et que je désignerai par le nom générique de matelot. Ce sont de véritables hommes d'art qui ne peuvent être formés que par une longue expérience et par l'habitude d'une vie entière* »<sup>860</sup>. Le caractère technique du service à bord des vaisseaux interdit aux novices de la mer

---

littoral est divisé en arrondissements, sous-arrondissements, quartiers, sous-quartiers et syndicats. Cette organisation est confirmée par les réformes ultérieures, notamment l'ordonnance du 14 juin 1844 et le règlement général du 21 novembre 1866. Voir BAJOT (Sylvain), *Annales maritimes et coloniales 1844*, op. cit., p. 642, article 45, ordonnance du 14 juin 1844 ; et MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'Inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, Paris, Imprimerie Impériale, 1867, p. 1-2, article 1. Enfin, la loi du 24 décembre 1896, sur l'Inscription maritime, supprime uniquement les sous-quartiers. Voir DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 96, p. 377, article 64.

<sup>859</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, tome XI, op. cit., p. 557-574.

<sup>860</sup> *Ibid.*, p. 557.

d'y participer, ce que souligne l'Intendant général des Classes : « *Ce serait en vain qu'un État, qui n'aurait pas d'homme de cette espèce, voudrait essayer de former en un instant une grande flotte* »<sup>861</sup>. L'importance de la population maritime détermine donc le nombre de navires susceptibles d'être armés par l'État. Ainsi, l'Intendant général des Classes en conclut que la Marine marchande est le vivier en homme de la Marine militaire : « *Il résulte de tout ce que je viens d'exposer, qu'on ne peut parvenir à augmenter réellement la force maritime d'un État qu'en augmentant l'activité de sa navigation commerciale et surtout de sa pêche* »<sup>862</sup>. Ce vivier est d'autant plus important que la navigation commerciale permet d'entretenir l'entraînement des marins aux manœuvres navales, évitant des frais supplémentaires pour la Marine, frais générés par l'armement de navires militaires spécialement dédiés à l'entraînement des matelots<sup>863</sup>. Néanmoins, les armements commerciaux ne suffisent pas, seuls, pour maintenir le niveau de compétence des « gens de mer ». En effet, les armements militaires impliquent des compétences particulières, une discipline propre. Par conséquent, les marins doivent servir régulièrement sur les navires que l'État arme en temps de paix pour acquérir et maintenir ces qualités<sup>864</sup>. L'Intendant général des Classes critique, ici, les arguments des détracteurs de l'institution. Ces derniers assimilent l'obligation de

---

<sup>861</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, tome XI, *op. cit.*, p. 558. L'Intendant général précise qu'en raison de leur qualité de professionnel, les « gens de mer » sont eux-mêmes subdivisés en différentes spécialités « *qui ne peuvent pas se remplacer mutuellement, et qui tous doivent être employés dans la formation des équipages des bâtiments de guerre, suivant un rapport déterminé* ». L'obligation de service varie donc en fonction de cette spécialisation technique. Cette précision annonce la future distinction légale entre les marins et les ouvriers maritimes.

<sup>862</sup> *Ibid.*

<sup>863</sup> *Ibid.*, p. 557. L'Intendant général écrit : « *Les soldats peuvent être formés et exercés dans des garnisons, les matelots ne peuvent l'être qu'à la mer, par une longue habitude commencée dès l'enfance. Mais il est facile de reconnaître que le projet d'entretenir pendant la paix une grande armée de mer, en tenant la flotte entière dans une activité continuelle, est absolument impraticable, soit à cause des dépenses énormes qu'exigerait l'exécution de ce projet, soit parce que les autres puissances seraient intéressées à s'y opposer* ». Il conclut : « *Ces considérations doivent conduire à établir deux grands principes qu'il me semble important de ne pas perdre de vue. Le premier, que la force maritime d'un État ne peut avoir une étendue arbitraire et indéfinie, mais que cette force est déterminée, ou du moins renfermée dans des limites assez précises, par le nombre de gens de mer que cet État peut fournir, et qui sont formés et entretenus par la navigation marchande et par la pêche* ».

<sup>864</sup> *Ibid.*, page 558. Le système des Classes perpétue le lien ancien existant entre la Marine marchande et la Marine militaire. Au Moyen Âge, en cas d'armements ordonnés par le Roi, les navires marchands étaient convertis en navires de guerre. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, *op. cit.*, page 35. L'apparition de navires modernes, notamment les vaisseaux de ligne, frégates et corvettes, spécialement construits pour les besoins militaires, amorce la distinction entre les deux marines. *Ibid.*, page 71 à 76.

service des « gens de mer » à une corvée, et les Classes seraient attentatoires aux libertés individuelles<sup>865</sup>. L'Intendant général des Classes réplique, dans le mémoire présenté à l'Assemblée Nationale, en rappelant que l'obligation de servir n'est due qu'en raison d'un état professionnel. Contrairement à ce qu'affirment les détracteurs des Classes, cette obligation cesse quand un individu abandonne son activité professionnelle. Cette critique n'est, cependant, pas totalement dépourvue de fondement. Avant la réforme de 1784, les commissaires des Classes exercent l'ensemble des prérogatives relatives à la levée des équipages et au classement, et commettent des abus dans l'exercice de ces pouvoirs<sup>866</sup>. Théoriquement, seule la qualité de professionnel de la mer assujettit un individu à l'obligation de service<sup>867</sup>. Renoncer à cet état entraîne radiation du registre des Classes, et libération de toute obligation de service envers l'État. Comme le précise l'Intendant général des Classes, ce système n'est, au final, qu'une déclinaison de l'obligation, incombant à tout citoyen, de participer à la défense de la Nation. Son régime spécial est justifié par la nature même de la Marine, arme supposant des capacités techniques de la part de ses personnels.

Les grandes lignes de ce rapport sont reprises par le Comité de Marine et exposées à l'Assemblée Nationale, par le marquis de Vaudreuil, Inspecteur général des

---

<sup>865</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XIII, *op. cit.*, page 45. Les arguments des opposants aux Classes sont mentionnés par le marquis de Vaudreuil, dans l'introduction du rapport sur les Classes, qu'il présente à l'Assemblée Nationale le 13 avril 1790.

<sup>866</sup> Voir VALIN (René-Joshua), *Nouveau commentaire sur l'ordonnance du mois d'août 1681*, *op. cit.*, p. 384, 447 et 517. Ces abus sont de deux types. En matière de levée, les commissaires des classes ne respectent pas l'ordre de service prévu par les textes de 1670 et 1672 et lèvent, arbitrairement, les « gens de mer » nécessaires, sans considération pour leurs états de service. En matière de navigation commerciale, ils interviennent également dans la composition des équipages marchands. Ils imposent, ou interdisent, des individus dans la composition des équipages. Ces abus sont à l'origine de la réforme du système de levée, réalisée en 1784. Néanmoins, si la distinction entre l'autorité chargée de procéder à la levée - les anciens officiers de vaisseau nommés chefs des Classes - et l'autorité chargée de procéder au classement - les commissaires - atténue fortement les risques d'arbitraire dans la levée des équipages, ces plaintes demeurent, en matière de navigation commerciale. Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome VI, *op. cit.*, p. 344, cahier de doléance du tiers-état de la Ville de Martigues. L'article 3, section III, précise : « *Nous implorons la commisération des États-Généraux et de Sa Majesté en faveur de nos pauvres matelots. Cette classe nombreuse de citoyens utiles à l'État est traitée avec la plus grande barbarie par les commissaires des classes de cette ville et la moindre plainte de sa part est punie par la prison* ».

<sup>867</sup> L'obligation de service des professionnels de la mer est, en outre, compensée par la reconnaissance d'un certain nombre d'avantages. Voir *infra*, section 2, et chapitre 2, section 1.

Classes, durant la séance du 15 avril 1790<sup>868</sup>. Outre les arguments techniques fondant l'institution, les rapports de l'Intendant général des Classes et du marquis de Vaudreuil soulignent l'avantage, pour la Marine, d'« *avoir un tableau exact de tous les gens de mer, de tous grades, de toutes paies, savoir où ils sont, où on peut les prendre ; pouvoir par ce moyen armer dans un instant des flottes entières* »<sup>869</sup>. Le système des Classes est un outil de gestion du personnel nécessaire aux forces navales. Il facilite les opérations de levée et garantit aux « gens de mer » leur grade et leur solde, via les registres tenus par les commissaires. L'institution est conservée par la loi du 7 janvier 1791, sur les Classes des « gens de mer »<sup>870</sup>. La conception purement civile de l'administration des forces navales, alors dominante, conduit à revenir sur le partage de compétences réalisé en 1784<sup>871</sup>. Les administrateurs de la Marine recouvrent leurs prérogatives en matière de levée<sup>872</sup>. En effet, les levées concernent une ressource utile à la flotte, les gens de mer, et sont des actes préparatoires à l'armement des navires de guerre. Elles sont de la compétence de l'administration économique de la Marine. L'argument du risque d'abus de pouvoir, avancé à l'appui de la réforme de 1784 pour justifier le transfert de compétence des commissaires des classes aux chefs des classes, est également repris pour revenir au système antérieur à la réforme de 1784, mais est renversé. En effet, pour les membres du Comité de

---

<sup>868</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XIII, *op. cit.*, p. 45-50. VAUDRUEIL (Louis-Philippe Rigaud, marquis de). Il est né à Rochefort en 1724, et est le fils du Marquis de Vaudreuil, commandant de la Marine à Rochefort. Il entre dans la Marine en 1740, et sert au Canada puis en Louisiane pendant la Guerre de Succession d'Autriche. Il est promu enseigne en 1746, lieutenant de vaisseau en 1754, capitaine de frégate en 1764 et capitaine de vaisseau en 1765. Il est nommé directeur des constructions navales à Rochefort en 1776. Pendant la guerre d'Indépendance des Treize Colonies, il sert en mer, d'abord dans l'escadre de d'Estaing, puis en 1780, il passe dans l'escadre de Guichen. Il finit la guerre dans l'escadre de de Grasse. Promu lieutenant-général en 1782, il devient Inspecteur général des Classes en 1784. Député aux États-Généraux en 1789, il devient membre du Comité de Marine, mais émigre en 1791. Il rentre en France après le coup d'état de Bonaparte et meurt à Paris en 1802. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, *op. cit.*, p. 523-524.

<sup>869</sup> *Ibid.*, p. 47. Outre l'avantage pour l'État, le marquis de Vaudreuil précise que le classement est également avantageux pour les marins. Les registres des Classes sont, pour eux, « *leurs archives ; c'est là que leurs familles vont puiser des renseignements authentiques sur l'époque, le nombre, la durée, la nature de leurs campagnes, lorsqu'elles ont besoin d'en produire* ».

<sup>870</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 1, p. 219-225. Voir également p. 225-227, proclamation du Roi, en exécution de la loi du 7 janvier 1791, sur les Classes des « gens de mer ». Voir enfin p. 213-219, rapport préalable à cette loi. Ce texte reprend les arguments de l'Intendant général Ponget et du marquis de Vaudreuil.

<sup>871</sup> *Ibid.*, page 224, article XXIII, loi du 7 janvier 1791.

<sup>872</sup> *Ibid.*, page 222, article XII.

Marine, confier les levées des marins aux officiers de vaisseau revient à soumettre la population maritime à l'arbitraire des membres de ce corps<sup>873</sup>. Séparer l'autorité chargée du commandement de l'autorité chargée des levées permet de parer à ce risque. Ainsi, comme en matière d'administration des arsenaux, il ne s'agit pas d'une réforme d'ampleur, mais simplement d'une redéfinition du domaine de compétence des autorités administratives et militaires de la Marine, en matière de levée<sup>874</sup>.

En pratique, les désordres consécutifs à la radicalisation du régime, à partir de 1792, ne permettent pas une marche régulière des Classes<sup>875</sup>. Comme l'ensemble des institutions navales, elles sont réformées en l'an IV. Le rapport préalable à cette réforme, présenté le 16 thermidor an III, reste proche de celui de l'Intendant général des Classes et continue de lier Marine de guerre et Marine marchande. Les premiers termes l'illustrent : « *Les premières bases à adopter pour l'organisation définitive de la Marine sont celles qui peuvent et qui doivent assurer, en tout temps, à la Nation française des hommes de mer en quantité suffisante, tant pour le service de son armée navale et de son commerce maritime, que pour celui des ports militaires et arsenaux de Marine* »<sup>876</sup>. Ainsi, « *la Marine, dans toute l'acception du mot, ne se compose pas uniquement des forces navales de la République, elle embrasse nos pêches, cette source précieuse de la prospérité nationale, nos colonies, toutes nos relations extérieures* »<sup>877</sup>. Ces divers secteurs ne peuvent exister et prospérer sans les spécialistes de la mer. Le marin est donc « *un homme particulier et essentiel, tout-à-la-fois soldat, cultivateur et commerçant* »<sup>878</sup>. Bien qu'il opère certaines critiques, notamment sur quelques points introduits en 1784 et 1791, le rapport conclut en la nécessité de maintenir l'institution<sup>879</sup>. Le décret du 3 brumaire an IV, concernant l'Inscription maritime,

---

<sup>873</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, page 214, rapport préalable à la loi du 7 janvier 1791.

<sup>874</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 1, paragraphe 1, A.

<sup>875</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, A.

<sup>876</sup> Voir GOULY (Benoît), *Inscription maritime. Rapport et projet de loi sur les premières bases à adopter pour l'organisation définitive de la Marine*, Paris, Imprimerie de la République, an III, p. 1-2.

<sup>877</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>878</sup> *Ibid.*

<sup>879</sup> *Ibid.*, p. 5. Le député reproche notamment le caractère trop général de la répartition de gens de mer prévue par l'ordonnance de 1784. Il lui reproche notamment de ne prendre assez en compte les diverses situations familiales dans l'ordre de levée. Voir *infra*, paragraphe 2, A.

comme les autres textes adoptés en 1795 en matière d'administration maritime, loin de bouleverser l'institution, se contente d'apporter des précisions sur le mode de levée et de changer le nom de « Classes des gens de mer » en « Inscription maritime »<sup>880</sup>. Les officiers d'administration de la Marine, redevenus les commissaires de la Marine en 1795, continuent d'exercer l'ensemble des prérogatives de leurs prédécesseurs<sup>881</sup>.

## B – Le XIX<sup>ème</sup> siècle

La compétence des commissaires en matière de levée des « gens de mer » est régulièrement rappelée par les grands textes concernant l'administration des arsenaux, tandis que le décret du 3 brumaire an IV reste le texte de référence en la matière jusqu'au Second Empire<sup>882</sup>.

Les réformes menées au XIX<sup>ème</sup> siècle - création d'équipages permanents, réaménagement de l'obligation de service des « gens de mer » - n'influent pas sur la philosophie de l'institution<sup>883</sup>. Les « gens de mer » inscrits forment, par principe, le personnel régulier de la Marine au sens large, c'est-à-dire tant à bord des navires de la flotte et dans les arsenaux, que dans le cadre de la Marine marchande et de la pêche maritime. Ce lien entre les deux Marines est invoqué, en 1814, par le trésorier des invalides de Lorient, alors qu'il critique les bataillons de haut-bord créés en 1808<sup>884</sup>. Il commence par rappeler que, durant l'Ancien Régime, « *les vaisseaux de l'État, dont les colonies florissantes et multipliées exigeaient des stations constantes et nombreuses ; un commerce immense, dont les branches*

---

<sup>880</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p 49-58, décret du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime. Ce changement de terminologie n'est que symbolique et idéologique. Les termes d'« Inscription maritime » impliquent une démarche active de la part de l'individu, alors que le terme de « classement » suppose une démarche active de la part de l'administration.

<sup>881</sup> *Ibid.*, article VIII.

<sup>882</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 215, titre III « de l'Inscription maritime », règlement du 7 floréal an VIII ; et BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829*, op. cit., p. 8, article 29, ordonnance du 17 décembre 1828 ; *Annales maritimes et coloniales 1844*, op. cit., p. 628, article 28, ordonnance du 14 juin 1828.

<sup>883</sup> Voir *infra*, paragraphe 2.

<sup>884</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1821 - partie non-officielle*, op. cit., p. 397-414. Sur la création de ces équipages, voir *infra*, paragraphe 2 ; et section 2, paragraphe 1.



*s'étendaient presque sur tous les points du globe, des pêcheries vastes et multipliées sur tous les points de nos côtes et sur les bancs de l'océan, tous ces services étaient pourvus par nos classes abondamment, volontairement, sans embarras, sans baïonnette* »<sup>885</sup>. Cet extrait illustre la véritable portée des Classes à la fin de l'Ancien Régime. Bien plus qu'une institution chargée de fournir à la Marine les ressources humaines nécessaires aux flottes et aux arsenaux, les Classes sont un outil de politique maritime, permettant de pourvoir à l'ensemble des besoins des diverses activités maritimes, qu'elles soient militaires ou civiles. Par conséquent, « *la population maritime, par sa nature et le degré d'utilité qu'elle est tant pour l'armée navale que pour l'exploitation du commerce national, mérite, de la part du gouvernement, une attention particulière qui la surveille, la maintienne et la propage* »<sup>886</sup>. Le système introduit par Napoléon entre 1808 et 1814 - la création des bataillons de la Marine - qui tend à aligner le régime du recrutement de la Marine sur celui de l'Armée de terre, n'est pas adapté, car l'Inscription maritime ne se réduit pas à sa seule dimension militaire<sup>887</sup>. La même démarche intellectuelle est utilisée, en 1840, par un commis de Marine, dans une note publiée aux Annales maritimes et coloniales de 1840 – partie non-officielle<sup>888</sup>. Ce lien entre la Marine marchande et la Marine militaire fait partie des principes hérités de Colbert, régissant l'organisation du ministère de la Marine durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle. Il est réaffirmé durant le Second Empire, époque où le caractère militaire de l'administration de la Marine est accentué<sup>889</sup>. Il est invoqué notamment dans le rapport préalable au décret du 7 novembre 1866, portant approbation d'un règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes, sur l'Inscription maritime, sur le recrutement de

---

<sup>885</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - partie non-officielle, 1821, op. cit.*, p. 400.

<sup>886</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>887</sup> Voir *infra*, paragraphe 2.

<sup>888</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales, partie non-officielle, 1840, op. cit.*, volume 2, p. 27-40, *Observations sur l'enquête de 1824, sur les causes de la cherté relative de la navigation française*. L'auteur écrit : « nous prétendons au contraire que la marine militaire et la marine commerciale se doivent une protection mutuelle. Il faut qu'aucune d'elles ne soit exclusive à l'encontre de l'autre : si l'une donne les hommes ; l'autre doit à son allié une défense active ».

<sup>889</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 1.

la flotte, sur la police de la navigation et sur les pêches maritimes<sup>890</sup>. Ce texte est adopté dans un souci de clarté, et ne fait que mettre en ordre les diverses dispositions adoptées depuis 1720 en matière d'Inscription maritime<sup>891</sup>. L'ouvrage « Droit maritime-Commentaire théorique et pratique du livre II du Code de commerce », publié en 1883, est également révélateur de cette continuité<sup>892</sup>. Dans les développements consacrés à l'état de marin, l'auteur s'étend principalement sur le système mis en place par Colbert, tandis qu'il passe rapidement sur les réformes ultérieures<sup>893</sup>.

Néanmoins, ces réformes sont fondamentales. Commencées durant la Restauration et la Monarchie de Juillet, elles aboutissent à la mise en place d'une véritable conscription maritime en 1896. Sans s'étendre sur ce point, il convient de préciser que cette évolution suit deux axes, qui restent dans la logique économique fondant l'Inscription maritime. Le premier consiste, à partir de 1835, à aligner le régime des obligations militaires des inscrits sur celui des conscrits. Le second consiste en la création d'équipages permanents, destinés à servir en priorité sur les navires de l'État, rendant plus disponibles les marins inscrits pour la navigation commerciale<sup>894</sup>. Cet objectif est souligné par le ministre Chasseloup-Laubat<sup>895</sup>, dans le rapport préalable au décret du 22 octobre 1863, sur la formation du personnel des équipages de la flotte<sup>896</sup>. Le développement de ces équipages

---

<sup>890</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'Inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. XII-XIV, paragraphe 2 « De l'Inscription maritime », rapport préalable au règlement du 21 novembre 1866.

<sup>891</sup> *Ibid.*, pages 132-255. Les textes cités en annexe comprennent des normes de l'Ancien Régime, notamment l'ordonnance de la Marine du mois d'août 1681 ou l'ordonnance du 31 octobre 1784.

<sup>892</sup> Voir DE VALROGER (Lucien-Marie), *Droit maritime-commentaire théorique et pratique du livre II du Code de commerce*, Paris, chez L. Larose et Forcel, volumes 1 et 2, 1883.

<sup>893</sup> *Ibid.*, volume 1, p. 29-42.

<sup>894</sup> Voir *infra*, section 2.

<sup>895</sup> CHASSELOUP-LAUBAT, Justin-Napoléon. Né en 1805. Il est filleul de Napoléon I<sup>er</sup>. Il fait des études de droit et entre, comme auditeur, au Conseil d'État en 1828. Il est député de Charente-Inférieure, de 1837 à 1848, et s'intéresse, à cette occasion, aux questions navales. Il est ministre de la Marine une première fois en 1851, puis de 1860 à 1867. Il joue un rôle déterminant dans la modernisation de la flotte, qui se retrouve à la pointe du progrès technologique, et encourage la colonisation (Cochinchine, Nouvelle-Calédonie, Sénégal). Il est nommé président du Conseil d'État en 1869. La chute de l'Empire ne met pas fin à sa carrière, et en 1871, il est de nouveau élu député de Charente-Inférieure. Il meurt à Versailles en 1873. Voir TAILLEMITE, *Dictionnaire des marins français*, op cit., p ; 98.

<sup>896</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine*, 1863, op. cit., volume 2, p. 528. Le ministre écrit : « Lorsque des jeunes gens demandent à suivre une vocation, lorsqu'ils se présentent de bonne volonté, il ne

permanents est également justifié par la complexification technologique des navires de guerre, à partir des années 1820<sup>897</sup>. Ces derniers nécessitent désormais un personnel qualifié, spécialement formé. En pratique, à partir de la Restauration, l'Inscription maritime, par principe source première du recrutement naval, devient un complément aux équipages permanents. Cette situation est définitivement entérinée en 1896, par la loi du 27 décembre sur l'Inscription maritime<sup>898</sup>. Néanmoins, malgré l'alignement du régime des obligations militaires de l'inscrit sur celui du conscrit, ces deux états ne se confondent pas. L'inscrit continue de faire l'objet d'une réglementation spéciale, car la vocation de l'Inscription maritime dépasse le seul recrutement des équipages. En raison des nombreuses prérogatives de police reconnues aux commissaires affectés dans les quartiers maritimes au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'Inscription maritime concerne avant tout l'activité maritime au sens large. Cette évolution conduit les commissaires de l'Inscription maritime, officiers d'administration militaires, à assurer l'administration, dans son sens commun, du littoral. Cette situation justifie la création, par le décret du 7 octobre 1902, d'un corps d'administrateurs de l'Inscription maritime, distinct du Commissariat<sup>899</sup>. L'Inscription maritime cesse de relever des services des commissaires généraux des arsenaux, et dépend directement des préfets maritimes. Néanmoins, en raison d'attributions de plus en plus distinctes du domaine militaire, le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation des services administratifs de la Marine, apporte des précisions quant à l'autorité du préfet maritime sur l'institution. Ce texte crée, dans chaque arrondissement maritime, une direction de l'Inscription maritime<sup>900</sup>. Cependant, son directeur n'est sous l'autorité du préfet maritime que pour « *le recrutement des équipages de la flotte par l'Inscription maritime et l'administration du*

---

*peut qu'être profitable au développement de notre population maritime de les accueillir, de les encourager même, dût leur instruction coûter un peu de temps ».*

<sup>897</sup> Voir MEYER (Jean) et ACERRA (Martine), *Histoire de la Marine française, des origines à nos jours*, op. cit., p. 212-215.

<sup>898</sup> Voir *infra*, section 2.

<sup>899</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine*, 1902, op. cit., volume 2, p. 564-571.

<sup>900</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909 – partie principale*, op. cit., p. 1403, chapitre VII « Direction de l'Inscription maritime », section 1, titre III, décret du 18 décembre 1909 portant réorganisation des services administratifs de la Marine.

*personnel inscrit* »<sup>901</sup>. Pour ses autres attributions, le directeur de l'Inscription maritime agit directement pour le compte du ministre de la Marine.

## **Paragraphe 2 – De la levée par classe à la levée permanente**

Définie à l'origine comme la fonction principale des commissaires des classes, la levée des équipages devient progressivement secondaire au XIX<sup>ème</sup> siècle, atténuant l'aspect militaire des fonctions de commissaire à l'Inscription maritime. Les changements apportés au mode de levée des équipages sont déterminant dans cette évolution. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, la levée des hommes nécessaires au service de la Marine est réalisée, comme sous l'Ancien Régime, par classe (**A**). Cependant, dès les années 1830, ce mode de levée se révèle inadapté. La levée par classe est abandonnée en 1835, au profit de la levée permanente. Cette dernière évolue en une véritable conscription maritime, situation légalement confirmée en 1896 (**B**). Ce changement se produit alors que les commissaires des classes sont reconnus comme autorités locales de principes en matière maritime.

### **A – La levée par classe**

Organisé par l'Ancien Régime, puis successivement confirmé en 1791 et 1795 (**1**), ce mode de levée est partiellement réformé sous l'Empire. Ces réformes sont abrogées par la Restauration. Cependant, si la levée par classe redevient le principal mode de levée des hommes nécessaires au service de la Marine, la Restauration pose les bases de l'évolution future de ce système (**2**).

---

<sup>901</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909 – partie principale, op. cit.*, p. 1403, paragraphes 2 et 3, article 21, décret du 18 décembre 1909 portant réorganisation des services administratifs de la Marine.

## 1 – L'Ancien Régime et la Révolution

Le régime de levée adopté en 1795 **(b)** apparaît comme la synthèse des régimes en vigueur sous l'Ancien Régime **(a)**.

### a – Un mode de levée spécial

Les modalités du service des marins à bord des navires de guerre sont définies par les textes fondateurs des Classes. Aux termes de l'ordonnance du 19 avril 1670 et de l'édit du mois d'août 1673, l'ensemble de la population maritime est inscrit dans des registres spéciaux tenus par les commissaires de la Marine, puis réparti en trois classes<sup>902</sup>. Ces textes précisent également que les « *officiers mariniers et gens de mer compris auxdits rôles, entreront incessamment à notre service, alternativement trois années l'une, suivant la division qui en sera faite par lesdits rôles* »<sup>903</sup>. Néanmoins, ces textes ne donnent aucune précision sur le critère de répartition des « gens de mer » entre les diverses classes, ou sur les modalités précises des levées. L'édit du mois d'août 1672 précise simplement que les commissaires « *auront soin de composer les équipages complets de chacun des officiers mariniers et matelots qui se trouveront dans l'étendue de leur département, en sorte que l'équipage complet d'un vaisseau se trouve dans les communautés les plus prochaines* »<sup>904</sup>. Hormis cette précision, le classement et les levées sont entièrement entre les mains des commissaires de la Marine affectés sur le littoral. L'ordonnance du 15 avril 1689, concernant l'Armée de mer, apporte, à son livre VIII, des précisions<sup>905</sup>. Elles ne concernent néanmoins que le mode de levée. L'article I<sup>er</sup> du titre II, livre VIII, dispose que « *les commissaires de Marine chargés du soin des classes de matelots, ayant reçu des ordres pour faire des levées, feront publier, dans toutes les paroisses de leur département*<sup>[sic]</sup>, *les rôles de la classe de service* »<sup>906</sup>. Toutefois, aucun critère d'inscription au sein d'une

---

<sup>902</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., page 127, ordonnance du 19 avril 1670 pour l'enrôlement général des matelots dans toutes les provinces maritimes ; page 138, édit du mois d'août 1672, sur le même objet.

<sup>903</sup> *Ibid.*

<sup>904</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>905</sup> *Ibid.*, p. 254-266.

<sup>906</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 259.

classe, ou sur les modalités précises des levées, n'est posé. Ces procédures restent à la discrétion des commissaires. Cette situation est accentuée par une application différente des Classes en fonction du lieu. Bien que les textes fondateurs prévoient trois classes, dans certaines provinces, comme la Bretagne ou la Provence, les « gens de mer » sont répartis en quatre classes<sup>907</sup>. Ce régime reste en vigueur jusqu'à l'adoption de l'ordonnance du 31 octobre 1784. Il suscite des critiques, en particulier sur les pouvoirs discrétionnaires des commissaires quant à la répartition des marins au sein des diverses classes et sur la levée en elle-même<sup>908</sup>.

L'ordonnance du 31 octobre 1784 met fin à la toute-puissance des commissaires des classes dans ces deux domaines. Le préambule de ce texte précise que, en vue de mettre fin aux abus des administrateurs de la Marine, il convient « *de partager entre eux [les officiers militaires retirés du service des vaisseaux et affectés à l'inspection des Classes] et les commissaires les fonctions que ceux-ci remplissent seuls actuellement ; de régler l'administration des classes de manière identique à celle des ports* »<sup>909</sup>. Le premier volet de la réforme consiste à déterminer précisément les prérogatives des administrateurs de la Marine. Le but est, comme en matière d'administration des forces navales, de soumettre l'administrateur au militaire<sup>910</sup>. En conséquence, l'article 6, titre II, dispose que les commissaires préposés aux classes « *doivent se conformer aux ordres qui leur seront donnés par les inspecteurs* », en matière de classement, de revue et de levée des « gens de mer »<sup>911</sup>. Ce premier volet est complété par la mise en place de règles précises sur le classement et sur l'ordre de levée. Le préambule de l'ordonnance du 31 octobre précise qu'« *ayant pareillement reconnu que les lois pour le classement des gens*

---

<sup>907</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 255, article III, titre I « de l'enrôlement des officiers marinières, matelots et « gens de mer », livre VIII « De l'enrôlement, levée, distribution, paiement et récompenses des officiers marinières, matelots et autres gens de mer servant sur les vaisseaux de Sa Majesté », ordonnance du 15 avril 1689. La division des marins de Bretagne et de Provence en quatre classes et non trois résultent de la résistance que ces provinces opposent au nouveau système quand celui-ci est testé. Pour y remédier, des commissaires de la Marine sont envoyés auprès des lieutenants-généraux du Roi dans ces provinces pour procéder au classement, de force, des marins, tandis que l'obligation de service des gens de mer bretons ou provençaux est réduite. Voir CLÉMENT (Pierre), *Lettres, mémoires et instructions de Colbert*, Imprimerie Impériale, Paris, 1864. Volume 3, parties 1 (Marine et galères), p. 159-161, instructions de Colbert aux lieutenants-généraux pour le Roi dans la province et duché de Bretagne, du 4 septembre 1669.

<sup>908</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1.

<sup>909</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 483.

<sup>910</sup> *Ibid.*

<sup>911</sup> *Ibid.*, p. 486.

*de mer n'étoient pas assez précises ; que l'ordre de levée établi par l'ordonnance de 1689 n'étoit pas suivi depuis long-temps et ne pouvoit plus l'être ; que l'usage d'envoyer séparément et sans ordre dans les ports les gens de mer levés, est sujet aux plus grands inconvénients ; qu'il seroit par conséquent aussi conforme à ses vues de justice et de bienfaisance que convenable au bien du service de sa marine, de déterminer exactement ce qui doit servir à faire distinguer et reconnoître ceux qui seront dans le cas d'être classés ; de fixer des règles pour les levées successivement et à tour de rôle »*<sup>912</sup>. Le rôle des commissaires est limité à la tenue et la mise à jour des registres des « gens de mer », sous la surveillance des chefs des classes<sup>913</sup>. La forme de ces registres est précisément définie et uniformément imposée à l'ensemble des provinces maritimes du royaume<sup>914</sup>. La répartition par classe, en tant que telle, est abandonnée. Les « gens de mer » classés sont répartis, conjointement par le commissaire et le chef des Classes, sur le rôle des matelots ou celui des ouvriers non-navigants. Ces rôles sont divisés en deux catégories, les « garçons » et les personnes mariées<sup>915</sup>. Le système est complété par des règles précises relatives à la levée. Les « garçons » doivent servir un tiers de temps en plus que les gens mariés. De même, les individus d'une même famille doivent être inscrits « *en sorte qu'autant qu'il sera possible ils soient rarement obligés de marcher tous à la même levée* »<sup>916</sup>.

## **b – La loi du 3 brumaire an IV**

Durant la Révolution, le caractère civil de l'administration de la Marine permet aux officiers d'administration de récupérer leurs anciennes attributions,

---

<sup>912</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 483-484.

<sup>913</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1. Les commissaires des Classes tiennent à jour le matricule des gens de mer, le rôle des volontaires, le rôle des ouvriers et le rôle des individus commençant la navigation. Ils procèdent également aux revues annuelles sous la surveillance du chef des Classes.

<sup>914</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 500-503, titre X « du classement », et p. 506-509, titre XII « des levées », ordonnance du 31 octobre 1784.

<sup>915</sup> *Ibid.*, p. 500-501, articles 3, 4 et 5, Titre X, et p. 506, article 2, titre XII, ordonnance du 31 octobre 1784. Des règles d'assimilation sont également prévues pour les autres situations familiales. Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, A.

<sup>916</sup> *Ibid.*, p. 506, article 3, titre XII.

malgré les critiques de certains députés issus du corps des vaisseaux<sup>917</sup>. Outre l'argument sur le risque d'arbitraire que comporte un système dans lequel les officiers militaires procèdent aux levées, les auteurs de la réforme invoquent un argument pratique. En effet, en raison de leur obligation de demeurer dans leur ressort, les administrateurs de la Marine préposés dans les quartiers maritimes sont mieux à même de procéder à ces opérations, à la différence des officiers du corps des vaisseaux, qui peuvent être appelés à servir à bord des escadres royales<sup>918</sup>.

Néanmoins, la loi du 7 janvier 1791 ne prescrit rien sur la forme des registres et le mode de levée. Les dispositions sur le classement et sur le tour de service restent celles de l'ordonnance du 31 octobre 1784<sup>919</sup>. La Convention, en raison de l'état de guerre, n'adopte aucune mesure en la matière. Ses réformes en matière d'administration de la Marine désorganisent les levées, désorganisation aggravée par les troubles internes que connaît alors le pays<sup>920</sup>. L'institution est à nouveau remaniée à l'occasion des réformes de l'an IV. La loi du 3 brumaire an IV, portant création de l'Inscription Maritime, en fixe les grandes règles. Cet acte constitue, pendant la majeure partie du XIX<sup>ème</sup> siècle, le texte de référence en la matière. Il conserve, en partie, les dispositions de l'ordonnance du 31 octobre 1784<sup>921</sup>. Les commissaires de la Marine sont confirmés comme autorité de droit commun en

---

<sup>917</sup> Notamment celle de Kersaint. Ce dernier, dans une déclaration imprimée sur ordre de l'Assemblée, critique non le principe d'un service des gens de mer sur les vaisseaux de l'État, mais son organisation, entièrement entre les mains de l'administration des ports militaires. Il propose, dans un projet de décret annexé à sa déclaration, de confier les levées à un corps administratif distinct et de réorganiser le classement. Voir KERSAINT (Guy), *Opinion et projet de décret sur les classes maritimes*, Paris, Imprimerie Nationale, date inconnue.

<sup>918</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, *op. cit.*, tome 11, p. 568, Mémoire sur les Classes de l'intendant général Ponget, présenté durant la séance du 11 février 1790. Cet argument doit néanmoins être relativisé. En effet, les officiers militaires prévus par l'ordonnance de 1784 sont retirés du service.

<sup>919</sup> Cet ordre de service est défendu dans les divers projets et mémoires présentés à l'Assemblée Nationale. Voir MAVIDAL et LAURENT, *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, *op. cit.*, tome 11, p. 557-574, Mémoire sur les Classes de l'intendant général Ponget, présenté durant la séance du 11 février 1790 ; tome 13, p. 45-50, rapport du marquis de Vaudreuil sur les Classes, présenté à l'Assemblée Nationale le 15 avril 1790, et p. 117-120, observations du même sur le projet de décret relatif aux Classes, fait à l'Assemblée lors de la séance du 19 avril 1790.

<sup>920</sup> Sur les réformes relatives au personnel administratif de la Marine, voir *supra*, partie 1, chapitre 1. Sur leurs conséquences en matière de levée, voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, *op. cit.*, tome 70, p. 166, séance du 3 août 1793. Le ministre de la Marine envoie, à la Convention, la liste des officiers civils de la Marine en sédition.

<sup>921</sup> Notamment en matière d'inscription définitive et de radiation du matricule des « gens de mer ».



matière de levée. L'article XV de ce texte pose définitivement le critère familial comme critère de répartition des marins dans les diverses classes. Quatre classes sont prévues : la première formée des célibataires, la seconde des veufs sans enfant, la troisième des hommes mariés sans enfant, et la quatrième des pères de famille<sup>922</sup>. Comme l'ordonnance du 31 octobre 1784, la loi du 3 brumaire an IV détermine précisément l'ordre de service des différentes classes, et celui des individus dans chacune. Une classe ne peut être appelée que lorsque la précédente est épuisée. Dans chaque classe, les marins réunissant le moins de temps de service sont levés en priorité<sup>923</sup>. Le système de levée mis en place est une synthèse des régimes précédemment applicables. Il reprend les principales dispositions de l'ordonnance de 1784, mais règle le tour de service selon une division proche de celle définie au XVII<sup>ème</sup> siècle, à la création de l'institution. La réintroduction de quatre classes est justifiée par le caractère trop général du classement, prévu par l'ordonnance du 31 octobre 1784. La division retenue par ce texte, basée sur le critère marital, apparaît trop artificielle et ne prend pas en compte certaines situations particulières. À l'occasion de la présentation du projet de décret à la Convention, lors de la séance du 16 thermidor an III, le député Gouly précise : « *Ce tour de rôle contient cependant des vices essentiels : il confond nécessairement le père de famille avec le célibataire, la vieillesse infirme avec l'adolescence, la faiblesse avec la vigueur. Il faut se hâter de proscrire ces vices essentiels* »<sup>924</sup>.

Outre la réforme de l'ordre de levée, la loi du 3 brumaire an IV introduit deux innovations : la création des apprentis marins et l'encouragement, sous forme de primes, au service volontaire des marins classés<sup>925</sup>. Le rapport du 16 thermidor donne des précisions sur la finalité de ces deux innovations. Les primes doivent permettre de contourner l'inégalité résultant du tour de service retenu par le décret

---

<sup>922</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 52-53.

<sup>923</sup> *Ibid.*, p. 53, article XVI et XVII, décret du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime.

<sup>924</sup> Voir GOULY (Benoît), *Inscription maritime. Rapport et projet de loi sur les premières bases à adopter pour l'organisation définitive de la marine*, op. cit., p. 9. Cette critique n'est qu'en partie fondée, l'ordonnance du 31 octobre 1784 prévoyant des mécanismes d'assimilation. Voir *infra*, section 2, paragraphe 1.

<sup>925</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 57, section IV « des apprentis marins », décret du 3 brumaire an IV ; p. 52, articles 11 et 12, section II « Des arrondissements, quartiers et syndicats maritimes, et de l'appel des marins au service public ».

de l'an IV. Le député Gouly précise, à propos de ce dernier, qu'il « *peut offrir, au premier coup d'œil, une injustice apparente, en ce que le marin marié ou père de famille semblerait presque exclu du service, et par conséquent, perd toute faculté pour son avancement militaire. Il est un moyen bien simple de faire disparaître cette apparence d'injustice : ce moyen consiste à tenir constamment ouvert, dans tous les quartiers de l'inscription maritime, un registre sur lequel se feraient enregistrer tous les marins qui désireraient être employés sur les bâtiments ou dans les arsenaux de la République, bien entendu que les premiers enregistrés auront la préférence pour être employés les premiers. Il serait même juste et politique d'encourager cette espèce d'engagement volontaire, en accordant une légère prime à tout matelot, et même tout novice ayant déjà navigué, qui se serait présenté volontairement* »<sup>926</sup>. La création des apprentis marins illustre, de son côté, les liens particuliers qu'entretiennent alors la Marine marchande et la Marine militaire. En effet, le député Gouly propose de créer un corps de 2000 apprentis marins, formés pendant deux ans dans les arsenaux. Ce corps doit permettre d'éviter d'appeler au service naval les personnes se livrant à la navigation intérieure, afin d'encourager le développement de l'activité commerciale maritime<sup>927</sup>. Ces engagements volontaires restent cependant des exceptions. Le principe, en matière de levée des équipages, reste le service par classes. La loi du 3 brumaire an IV, bien que perpétuant l'ancien mode de levée, introduit cependant l'élément essentiel qui fait évoluer l'institution durant la Restauration : le volontariat.

## 2 – L'Empire et la Restauration

Durant l'Empire, est réalisée la première tentative d'alignement du régime des levées maritimes sur celui des levées militaires (**a**). Ces réformes sont abrogées

---

<sup>926</sup> Voir GOULY (Benoît), *Inscription maritime. Rapport et projet de loi sur les premières bases à adopter pour l'organisation définitive de la marine*, op. cit., p. 9-10.

<sup>927</sup> *Ibid.*, p. 7. Le but proposé par le député Gouly est de libérer, autant que possible, les officiers marins de leur obligation de service, les rendant ainsi disponibles pour la navigation commerciale. En outre, la République, par cette institution, s'implique dans le développement de la population maritime. Inscrits sur le matricule des « gens de mer » à la fin de leur formation, s'ils en manifestent la volonté, ces volontaires permettent, en principe, d'assurer la croissance de la population maritime.

en 1815. Toutefois, le régime de l'Inscription maritime n'est rétabli qu'en apparence (b).

### a – Les réformes napoléoniennes

Les faibles performances de la flotte durant la guerre pousse l'Empereur à réformer la Marine. Il s'agit d'insuffler l'esprit de la Grande Armée dans la flotte, et de régler le problème d'effectifs qui se pose à la Marine.

En effet, malgré l'extension de l'Inscription maritime aux territoires conquis, les défaites navales et le programme de construction de l'Empereur rendent insuffisante la seule population maritime pour pourvoir à l'ensemble des besoins tant des arsenaux que de la flotte<sup>928</sup>. Dès 1808, l'organisation des troupes terrestres est transposée, dans la mesure du possible, dans la Marine, et un décret du 2 mars crée cinquante bataillons de la Marine Impériale<sup>929</sup>. En 1811, deux décrets, un du 29 juillet et l'autre du 2 août, procèdent de même pour les ouvriers maritimes, et créent des bataillons d'ouvriers chargés de la construction et de la réparation des vaisseaux. Enfin, un décret du 18 mars 1813 réforme les bataillons de la Marine Impériale et les remplace par des équipages de haut bord<sup>930</sup>. Le régime administratif de ces unités est aligné sur celui des troupes terrestres. Elles sont ainsi dotées d'un conseil d'administration, compétent pour certaines dépenses. Dès lors, les commissaires aux revues exercent, sur ces unités, une surveillance identique à celle qu'exercent les commissaires des guerres sur les

---

<sup>928</sup> Outre les défaites de Trafalgar ou du Cap Ortegal, citons la défaite du contre-amiral Leissègue au large de Saint-Domingue, le 6 février 1806, défaite qui empêche renforcer les troupes françaises présentes sur l'île pour y rétablir la domination française ; ou la défaite du contre-amiral Dubourdieu au large de Lissa, alors utilisée comme station de ravitaillement par la *Royal Navy*, le 13 mars 1811. Voir LE MOING (Guy), *Les 600 plus grandes batailles navales de l'histoire*, Rennes : Marine Édition, 2011, p. 417 et 422-424. Sur les constructions navales militaires durant le Consulat et l'Empire, voir note 71. Les réformes impériales en la matière illustrent la problématique structurelle fondamentale des forces navales : leur importance dépend du nombre de marins disponibles.

<sup>929</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 18, p. 26-28. Chaque bataillon doit pourvoir à l'armement d'un vaisseau.

<sup>930</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – partie officielle*, op. cit., tome I, p. 244-255, décret du 18 mars 1813 ; et BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, op. cit., p. 685, les décrets du 29 juillet et du 2 août 1811.

conseils d'administration des unités de l'Armée de terre<sup>931</sup>. Pour assurer le recrutement du personnel de ces unités, un sénatus-consulte du 13 décembre 1810 met à disposition de la Marine, outre les inscrits, 40000 conscrits provenant des cantons des départements littoraux, et réserve ces mêmes cantons à la conscription maritime<sup>932</sup>.

Le rapprochement se poursuit en 1812. Les inscrits, jusque-là astreints au service exclusif de la Marine, sont soumis à la conscription militaire, en sus de leur obligation envers la flotte, par un décret du 24 janvier<sup>933</sup>. Cependant, le but de ce texte n'est pas d'obliger les inscrits à respecter leur obligation militaire. En effet, ce texte illustre surtout le poids de plus de plus lourd du recrutement militaire sur la population de l'Empire. Le rapport préalable du décret du 24 janvier 1812 précise que certains conscrits tentent d'échapper à leur obligation militaire en se faisant exempter, comme inscrits, par les conseils de recrutement. En relativisant l'exemption de service des inscrits, ce texte vise en réalité les réfractaires. Ces réformes n'entraînent pas de modification des attributions des commissaires affectés à l'Inscription maritime. Ils demeurent, par principe, seuls compétents pour lever les « gens de mer ». Néanmoins, ces commissaires exercent désormais leurs prérogatives au profit de deux autorités : le ministre de la Marine, pour les bataillons d'ouvriers et les équipages de haut bord, et le ministre de la Guerre, pour les inscrits dirigés vers les dépôts de l'Armée de terre. L'administration du recrutement terrestre - le conseil du recrutement et le directeur général de la conscription - devient également compétente en cas de litige<sup>934</sup>. L'Inscription maritime devient une simple variante de la conscription militaire, et les commissaires préposés à l'Inscription maritime, un rouage de l'administration chargée du recrutement militaire

---

<sup>931</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – partie officielle, op. cit.*, tome I, p. 248, article 12.

<sup>932</sup> Voir BERRIAT (Honoré-Hugues), *Législation militaire ou recueil méthodique et raisonné des lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions actuellement en vigueur sur toutes les branches de l'état militaire*, Alexandrie, chez Louis Capriolo, 1812, p. 30-31.

<sup>933</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – partie officielle, op. cit.*, tome I, p. 185, article I, décret du 24 janvier 1812 sur l'Inscription maritime. Voir également *infra*, section 2, paragraphe 1, B. Cette question est soulevée dès 1806, dans une circulaire du 15 décembre, du ministre de la Marine.

<sup>934</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1.

## b – Une restauration apparente

Les réformes impériales sont abrogées au début de la Restauration<sup>935</sup>. Dans un premier temps, il est question de rétablir le système de l'ordonnance de 1784. Comme sous le règne de Louis XVI, il s'agit de séparer l'administration des arsenaux et la levée des équipages en créant un corps spécial chargé de l'Inscription maritime. Boursaint rappelle le lien structurel existant alors entre la Marine marchande et la Marine militaire, et précise que le système des Classes, prévu par la loi du 3 brumaire an VI, « *suffit à nos besoins dans la paix, il peut même nous suffire dans la guerre, si le commerce français obtient, avec le temps, l'accroissement et les succès sur lesquels on peut compter* »<sup>936</sup>. Les dispositions du décret du 3 brumaire an IV sont rétablies, et la levée par classes redevient le seul mode de constitution des équipages, la loi sur le recrutement de l'armée du 10 mars 1818 rétablissant, à son article 15, l'exemption de service des inscrits maritimes<sup>937</sup>. Les levées de la Marine sont de nouveau distinctes des levées de l'Armée de terre.

Néanmoins, durant les règnes de Louis XVIII et Charles X, la conjoncture soulève, indirectement, la question de l'application de ce mode de levée. Suite à la défaite définitive de Napoléon, consacrée par le second traité de Paris de 1815, la France est astreinte au paiement d'indemnités de guerre. Ce traité consacre également la ruine du premier empire colonial français, l'indépendance de Saint-Domingue, en 1804, ayant réduit les colonies à quelques possessions<sup>938</sup>. Dans ce contexte, plus que le coût de la flotte, c'est la question de l'existence et du rôle de la Marine qui est posée. À cette incertitude sur l'existence même de la Marine, s'ajoute le problème des pertes subies par la population maritime durant la guerre. À partir de 1812, les inscrits sont soumis à la conscription militaire. Ainsi, outre les pertes de la guerre navale, la population maritime subit également des pertes lors de la

---

<sup>935</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – partie officielle*, op. cit., tome II, p. 70-72, ordonnance du 15 juin qui dissout l'équipage des marins de la garde ; p. 207-209, ordonnance du 23 mars 1815 concernant le licenciement de l'Armée.

<sup>936</sup> Voir BOURSAINT (Pierre-Louis), *Mémoire sur un projet de règlement relatif à l'Inscription Maritime*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P.L. Boursaint*, op. cit., p. 41-56.

<sup>937</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1818 – partie officielle*, op. cit., p. 141.

<sup>938</sup> Voir *infra*, chapitre 4, section 2.

guerre terrestre. Par conséquent, la France arme moins de navires de guerre<sup>939</sup>. L'ensemble de ces facteurs conduit à revoir, partiellement, le mode de levée des équipages. Le volontariat est alors perçu comme le moyen le plus efficace pour constituer les équipages des armements militaires. Il est progressivement introduit entre 1822 et 1824<sup>940</sup>. Le système est définitivement établi par l'ordonnance du 2 octobre 1825, concernant l'organisation générale du personnel militaire de la Marine en équipages de ligne, et par l'ordonnance du 28 mai 1829, sur l'organisation du corps royal des équipages de ligne et sur la répartition de ce corps en divisions<sup>941</sup>. Pour la Marine, le volontariat présente l'avantage de pouvoir disposer rapidement de personnels spécialement entraînés, et donc accélère les opérations d'armement. En pratique, la Marine s'appuie sur ces équipages, éventuellement complétés par des inscrits<sup>942</sup>. Dans le rapport préalable de l'ordonnance du 2 octobre 1825, sur la composition, le service et l'administration des équipages de ligne, le ministre de la Marine, le comte de Chabrol, insiste sur les avantages que procure le volontariat. Dans le préambule de ce texte, il précise que ces équipages permanents, testés depuis 1822, ont eu « *pour résultat de favoriser la navigation du commerce, en laissant disponible un plus grand nombre de marins provenant de l'Inscription* »<sup>943</sup>. De même, dans son rapport sur le budget de 1826, il écrit : « *En lui [le Roi] présentant le Budget 1826, j'appelais son attention sur l'insuffisance de plus en plus constatée de l'Inscription* »

---

<sup>939</sup> Voir ACCERA (Martine) et MEYER (Jean) *Histoire de la Marine française*, op. cit., p. 195-203. Les navires passent cependant plus de temps en mer. En effet, via les stations, il s'agit de réaffirmer la souveraineté de la France sur ses dernières possessions coloniales. Les inscrits levés sont donc indisponibles pour le commerce plus longtemps.

<sup>940</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – partie officielle*, op. cit., p. 645, ordonnance du Roi du 13 novembre 1822 portant formation de deux équipages de ligne, pour le service des vaisseaux et des frégates ; et *Annales maritimes et coloniales 1824*, op. cit., p. 448, ordonnance du Roi du 11 août 1824, portant formation de deux nouveaux équipages de ligne.

<sup>941</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – partie officielle*, op. cit., p. 567-599 ; et *Annales maritimes et coloniales 1829 – partie officielle*, op. cit., p. 748-829.

<sup>942</sup> Ce qui permet à la France de maintenir une activité navale importante dès 1817. Outre l'envoi de missions scientifiques, comme celle de Freycinet en 1817, cette reprise de l'activité navale se remarque par l'envoi d'ambassadeurs. Ainsi, l'un des volets de l'expédition de Hyacinthe de Bougainville, entre 1822 et 1826, consiste à rétablir des relations diplomatiques avec les États d'Indochine, notamment la Cochinchine et l'Annam. Enfin, les équipages permanents apparaissent, comme les magasins particuliers attachés aux divers services des arsenaux, comme l'une des causes expliquant la rapidité des opérations de préparation de la flotte lors de la conquête d'Alger, puisque l'Inscription maritime n'est sollicitée que pour compléter les équipages des navires de la flotte, non les constituer.

<sup>943</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – partie officielle*, op. cit., p. 566-568.

maritime, et sur l'impossibilité où elle était de fournir à la fois aux armements des bâtiments de guerre, et au développement que le commerce a pris depuis quelque temps »<sup>944</sup>. Ces propos consacrent l'évolution de l'Inscription maritime en un instrument de politique maritime. Le comte de Chabrol insiste sur ce point, dans le préambule de l'ordonnance du 2 octobre 1825, et précise : « *La formation des équipages permanents aura pour résultat, non seulement de pourvoir à tous les besoins du service des bâtiments de la Marine militaire, mais encore de présenter des ressources plus étendues à la Marine marchande, en laissant à sa disposition une plus grande partie des inscrits maritimes* »<sup>945</sup>. Pour cela, outre le volontariat, le recrutement des équipages de ligne bénéficie des ressources de l'appel terrestre. En effet, la loi du 9 juin 1824, qui réforme, en partie, celle du 13 mars 1818 sur le recrutement de l'Armée, affecte une portion du contingent d'appelés à la Marine<sup>946</sup>. Ces appelés sont dirigés vers les dépôts des équipages de ligne<sup>947</sup>. Ainsi, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le service naval repose d'abord sur le volontariat, puis sur la conscription, et éventuellement, sur des marins inscrits. Ces derniers peuvent ainsi se consacrer à la navigation commerciale. Outre cet avantage pour l'activité maritime marchande, ces équipages présentent également un avantage économique pour la Marine, puisque « *ces corps, formés d'hommes pris dans la population générale du royaume, des marins des classes qui s'y enrôleront volontairement, et, pendant quelques années encore, de ceux qui y sont momentanément attachés, devront un jour être indifféremment employés à la mer et à la garde de nos ports et arsenaux ; c'est par ce motif que, dans le projet de budget 1827, on a pu réduire la dépense des troupes, en raison de celle qui sera*

---

<sup>944</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 - partie non-officielle*, op. cit., p. 45.

<sup>945</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>946</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 24, p. 486, article I. Ce texte précise que les appelés pourvoient aux besoins de l'Armée de terre et de la Marine. Cette disposition est supprimée à l'occasion de la réforme du recrutement de 1832. Elle réapparaît dans la loi du 27 juillet 1872, sur le même objet, et est confirmée en 1889. Ainsi, durant la majorité du XIX<sup>ème</sup> siècle, les inscrits ne sont que l'une des trois sources de recrutement de la Marine, aux côtés des volontaires et des appelés. De même, les textes concernant les équipages de ligne, notamment l'ordonnance du 11 octobre 1836 et le décret du 22 octobre 1863, conservent cette diversité du recrutement de la Marine. Elle illustre surtout la véritable nature de l'Inscription maritime : non plus une administration au sens militaire, mais une administration au sens classique du terme. Voir *infra*, section 2, paragraphe 2 ; et chapitre 2, section 1.

<sup>947</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - partie officielle*, op. cit., p. 572, article 11, ordonnance du 2 octobre 1825.

occasionnée par la présence à terre de quelques-uns de ces équipages »<sup>948</sup>. Les équipages de ligne permettent de réduire les dépenses en troupes de Marine, puisqu'ils sont amenés à remplir, à terme, leur rôle<sup>949</sup>. La création de ces équipages est complétée par l'institution des élèves-maîtres, parmi lesquels sont recrutés les officiers-mariniers nécessaires au service des navires de guerre<sup>950</sup>.

Bien que la fonction première des commissaires de l'Inscription maritime – la levée des équipages – ne soit pas remise en cause par cette réforme, elle est désormais limitée. En effet, l'administration économique du personnel du corps des équipages de ligne est de la compétence des conseils d'administration de ces unités, sous la surveillance du commissaire aux revues, sans aucune intervention des commissaires de l'Inscription<sup>951</sup>. Ces derniers reçoivent uniquement les engagements des marins provenant de l'Inscription maritime<sup>952</sup>. À cette occasion, ils vérifient si ces derniers remplissent les critères d'enrôlement prévus<sup>953</sup>. La création des équipages de ligne amorce l'évolution du rôle du commissaire à l'Inscription maritime. Le régime du recrutement de la Marine tend, de nouveau, à être aligné sur celui de l'Armée de terre. Les prérogatives des commissaires préposés dans les quartiers maritimes, en matière de recrutement, deviennent progressivement secondaires, les inscrits étant devenus, dans les années 1820, une ressource subsidiaire pour la Marine. Cependant, dans le même temps, les commissaires de l'Inscription deviennent l'autorité administrative de droit commun pour les affaires maritimes<sup>954</sup>. La création des équipages de ligne semble en rupture avec la conception administrative traditionnelle de la Marine.

---

<sup>948</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 - partie non-officielle*, op. cit., p. 46.

<sup>949</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - partie officielle*, op. cit., p. 571, article 5, ordonnance du 2 octobre 1825. Ce texte précise que « les marins de nos équipages de ligne rempliront indistinctement tous les genres de service que comportent la manœuvre, la timonerie, l'artillerie, la conservation et l'entretien du vaisseau. Ils feront, en outre, le service de l'infanterie à bord et dans nos vaisseaux ».

<sup>950</sup> *Ibid.*, p. 239-243, règlement 19 octobre 1825, concernant les élèves-maîtres.

<sup>951</sup> Voir *supra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2. Sous le régime du classement, les droits acquis par les inscrits sont constatés par le commissaire aux classes et le commissaire aux armements.

<sup>952</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - partie officielle*, op. cit., p. 573, article 16, ordonnance du 2 octobre 1825. Cette compétence ne concerne que les inscrits qui s'engagent. Les autres volontaires contractent l'engagement selon les dispositions des lois sur le recrutement de l'armée. Voir, en ce sens, p. 572-573, article 15.

<sup>953</sup> *Ibid.*, p. 574-575, article 22 alinéa 3, ordonnance du 2 octobre 1825. Néanmoins, l'individu ne peut être rappelé au service de la Marine qu'en cas de guerre. Si, à la fin de son engagement, un individu décide de continuer la navigation commerciale, il est soumis à l'Inscription maritime

<sup>954</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, B.



Néanmoins, au regard des motifs invoqués, cette création reste dans la droite ligne des idées de Colbert en matière maritime. Les équipages de ligne doivent permettre, en réduisant l'obligation de service des inscrits, le développement des activités commerciales maritimes, et donc du volume de la population maritime. Légalement, cette dernière reste la source de recrutement première de la Marine, principe posé par la loi du 3 brumaire an IV. Cependant, la création d'équipages permanents change la nature de l'obligation de service des inscrits. Ils deviennent les supplétifs des équipages de ligne, formés, comme les unités de l'Armée de terre, de volontaires et d'appelés. Les inscrits ne font que les compléter en cas de nécessité.

## **B – L'alignement sur le recrutement de l'Armée de terre**

Les réformes décisives, en la matière, sont réalisées sous le règne de Louis-Philippe. Elles bouleversent radicalement le recrutement du personnel nécessaire à la Marine, en le rapprochant de celui en vigueur dans l'Armée de terre **(1)**. Poursuivies sous le Second Empire, elles aboutissent à l'extension des mécanismes de la conscription militaire aux levées d'inscrits **(2)**.

### **1 – Les réformes de la Monarchie de Juillet**

En 1835, la levée par classe est abandonnée au profit de la levée permanente **(a)**. Le régime de l'obligation de service des inscrits est alors progressivement aligné sur celui des conscrits **(b)**.

#### **a – La levée permanente**

La création des équipages de ligne soulève la question du fondement de l'obligation militaire des inscrits **(a.1)**. Cette question est tranchée en 1835 **(a.2)**

## a.1 – Les conséquences de la création des équipages de ligne

Entre 1825 et 1835, se pose la question de la nature de l'obligation de service des inscrits. En effet, en conséquence de la création du corps des équipages de ligne, les inscrits deviennent la troisième source de recrutement de la Marine. Guichon de Grandpont, alors commis principal, apporte une réponse originale à cette question dans un article publié dans la partie non-officielle des *Annales Maritimes et Coloniales de 1832*<sup>955</sup>. Il rédige cet article à une époque où l'Inscription maritime est sujette à un certain nombre d'attaques<sup>956</sup>. Afin de défendre l'institution, Guichon de Grandpont opère un rapprochement entre le service des inscrits et celui des gardes nationaux<sup>957</sup>. Bien que publiée aux *Annales Maritimes et Coloniales*, cette proposition n'est pas suivie d'effet. Néanmoins, elle est révélatrice de l'évolution que connaît alors l'Inscription maritime dans les années 1820-1830. En raison du recours au volontariat pour la constitution des équipages, se pose la question du fondement des obligations pesant sur les « gens de mer ». Guichon de Grandpont présente une solution originale puisqu'il propose, en vue de conserver l'Inscription maritime, d'en faire la variante navale de la Garde Nationale, dont le service incombe à tout Français.

L'article 1 de la loi du 22 mars 1831, sur la Garde Nationale, dispose que cette dernière est instituée « *pour défendre la royauté constitutionnelle, la charte et les droits qu'elle a consacrés ; pour maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou*

---

<sup>955</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie non-officielle, op. cit.*, p 33-45. Alfred Guichon de Grandpont, né en 1806 et décédé en 1905, est le fils de Pierre-François Guichon de Grandpont, professeur de droit à la faculté de Dijon. Il entre dans la Marine en qualité d'élève-commissaire en 1827. Il est promu commis principal quand la qualité d'élève-commissaire est supprimée en 1830. Il devient sous-commissaire en 1832, commissaire en 1847 et commissaire général en 1854. Il est d'abord affecté à Rochefort, puis, en 1869, il est nommé au port de Brest. Voir CORBES (H.), *En parcourant les mémoires d'un administrateur de la Marine au siècle dernier (Alfred Guichon de Grandpont)*, dans *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, tome 81, numéro 1, 1974, p. 167-208.

<sup>956</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie non-officielle, op. cit.*, p 33-35. Les critiques adressées à l'Inscription maritime sont la conséquence de la création des équipages de ligne. Les marins inscrits servant moins en pratique, la question du maintien de leur régime spécial se pose.

<sup>957</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie officielle, op. cit.*, p. 718-719, article 12, extrait, en ce qui concerne la Marine, de la loi du 22 mars 1831 sur la Garde Nationale. Aux termes de cet article, les inscrits ne sont pas astreints au service dans la Garde Nationale. Durant la Révolution, si les inscrits sont exemptés du service dans l'Armée de terre, ils restent astreints au service dans la Garde Nationale. Voir, en ce sens, LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 51, article VIII, décret du 3 brumaire an IV.

*rétablir l'ordre et la paix publics, seconder l'armée de ligne dans la défense des frontières et des côtes, assurer l'indépendance de la France et l'intégrité de son territoire* »<sup>958</sup>. Guichon de Grandpont s'appuie sur l'expression « *seconder l'armée de ligne dans la défense des frontières et des côtes* » pour opérer le rapprochement entre le service au sein de la Garde Nationale et le service des inscrits<sup>959</sup>. En effet, suite à la création des équipages de ligne, les inscrits se trouvent, en pratique, en situation de suppléants des forces navales. Comme les gardes nationaux, les inscrits, quand ils sont appelés à servir, secondent les équipages de ligne, formés de volontaires et d'appelés. Cette obligation des inscrits est générale. Elle touche l'ensemble de la population maritime, sauf les personnes militairement en activité, c'est-à-dire le personnel du corps des vaisseaux et des corps entretenus, dont relèvent les équipages de ligne<sup>960</sup>. Enfin, ces obligations de servir dans la Garde Nationale ou comme inscrit ne sont pas cumulatives. Le rôle militaire des inscrits est donc proche de celui des gardes nationaux. Cette proximité se remarque également en matière administrative. En effet, le ministre de la Marine est chargé du maintien de l'ordre public maritime<sup>961</sup>. En remplissant leur obligation de servir, les marins concourent à cet objet, ce que constate Guichon de Grandpont quand il écrit : « *Ils [les marins] sont, sur mer, dans la portion de partie qu'ils ont élue et qu'ils chérissent [le navire] : ils ont le droit et la force d'y faire respecter leurs biens et leurs libertés ; dès lors, ils en ont le devoir* »<sup>962</sup>. Il conclut : « *l'arme de la Marine, dans la Garde Nationale, doit se composer de tous les marins naviguant au long cours\*, au cabotage\* ou à la pêche, ainsi que des ouvriers des quatre professions maritimes* »<sup>963</sup>, c'est-à-dire de l'ensemble des inscrits. Similitude de

---

<sup>958</sup> Voir *Législation relative à la Garde Nationale*, Paris, Imprimerie et librairie administrative, 1840, p. 410.

<sup>959</sup> *Ibid.*

<sup>960</sup> De même que l'obligation de servir dans la Garde Nationale pesant sur les citoyens. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 49, article I ; et p. 52, article IX, décret du 3 brumaire an IV. Voir également *Législation relative à la Garde Nationale*, op. cit., p. 410, article 2, loi du 22 mars 1831.

<sup>961</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie non-officielle*, op. cit., p. 37-38. Ce principe fonde l'extension des compétences des commissaires préposés à l'Inscription maritime. Voir *infra*, section 2, paragraphe 2.

<sup>962</sup> *Ibid.*, p. 36. Voir également *Législation relative à la Garde Nationale*, op. cit., p. 410, article premier. Ce texte précise que la Garde Nationale est chargée du maintien de l'ordre public.

<sup>963</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie non-officielle*, op. cit., p. 36. Les quatre professions en question sont les charpentiers, les perceurs, les voiliers et les calfats, personnels nécessaires tant à la construction qu'à l'entretien des navires, ceci même en mer.

rôle donc, mais également similitude d'organisation. Les modalités du service sont identiques. L'article 143 de la loi du 22 mars 1831 précise que les gardes nationaux sont répartis et levés par classe : la première formée des célibataires, la seconde des veufs sans enfant, la troisième des mariés sans enfant et la quatrième des pères de famille<sup>964</sup>. La rédaction de cet article est identique à celle de l'article XV de la loi du 3 brumaire an IV<sup>965</sup>. Guichon de Grandpont conclut en la nécessité de conserver l'Inscription maritime dans les formes prévues par la loi du 3 brumaire an IV. Seuls quelques aménagements sont proposés. Les plus notables sont la suppression de la loi spéciale relative aux inscrits et l'extension à la Marine de la loi sur la Garde Nationale, extension qui ne nécessiterait, pour lui, que quelques agencements des dispositions alors applicables<sup>966</sup>.

La Marine, dans cette hypothèse, verrait son organisation générale copiée sur celle de l'Armée de terre. Les troupes permanentes, c'est-à-dire les équipages de ligne, seraient secondés par la « Garde Nationale maritime », c'est-à-dire les inscrits. Le rôle des administrateurs de la Marine, affectés à l'Inscription maritime, n'est pas remis en cause. En premier lieu, leur rôle primordial, à savoir tenir le compte de la population maritime par des recensements réguliers, permet d'organiser le service au sein de cette « Garde Nationale maritime »<sup>967</sup>. Surtout, Guichon de Grandpont propose de mettre cette force sous l'autorité des commissaires de la Marine<sup>968</sup>. Cette proposition est révélatrice de l'évolution du rôle des administrateurs de la Marine affectés à l'Inscription maritime dans les années 1820. En effet, l'article 6 de la loi du 22 mars 1831 dispose que les gardes nationaux sont placés sous l'autorité des maires, des sous-préfets, des préfets et du ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire des administrateurs disposant de la police intérieure dans le pays<sup>969</sup>. L'une des vocations principales de la Garde Nationale étant le maintien de l'ordre

---

<sup>964</sup> Voir *Législation relative à la Garde Nationale*, op. cit., p. 579.

<sup>965</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 52-53.

<sup>966</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - partie non-officielle*, op. cit., p. 39. L'auteur écrit à ce propos : « maintien de l'Inscription maritime, comme conséquence naturelle de la loi sur la Garde Nationale ». Il propose également l'élection des officiers marinières, en conséquence de l'article 157 de la loi du 22 mars 1831 relative à l'élection des officiers de la Garde Nationale. Voir *Législation relative à la Garde Nationale*, op. cit., p. 584.

<sup>967</sup> *Ibid.*

<sup>968</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>969</sup> Voir *Législation relative à la Garde Nationale*, op. cit., p. 427.

public, son équivalent maritime doit être placé sous l'autorité des administrateurs chargés de cette mission en matière maritime : le ministre de la Marine et ses représentants le long du littoral, les commissaires de l'Inscription maritime.

## a.2 – La « réforme » de 1835

Cette question concernant la nature de l'obligation militaire des inscrits est tranchée en 1835, et l'alignement sur le régime du service militaire est choisi. Illustrant l'évolution institutionnelle propre à la Marine, ce changement ne procède pas d'un texte majeur, mais de deux circulaires non éditées.

La première, en date du 9 avril, révisé les dispositions du décret du 3 brumaire an IV, relatives au service à bord des navires de l'État. Elle substitue à la levée par classe le système dit de la « levée permanente »<sup>970</sup>. Comme dans la majorité des réformes concernant alors la Marine, les considérations pratiques commandent cette réforme. Les propos préliminaires du ministre l'illustrent. La mise en place de ce système fait suite à une inspection, réalisée par des officiers du corps des vaisseaux, dans les quartiers maritimes. Le ministre écrit, à ce sujet : « *Ils [les officiers en tournée d'inspection] m'ont représenté que les appels ayant lieu pour les armements immédiats, il en résulte qu'ils portent toujours sur les hommes présents dans leur foyer, et n'atteignent que rarement les meilleurs matelots, qui naviguent constamment sur les navires du commerce* »<sup>971</sup>. L'obligation de servir, bien qu'atténuée par l'existence des équipages de ligne, ne pèse, en pratique, que sur une partie des inscrits, ceux présents à terre, *contra* les dispositions de la loi du 3 brumaire an IV<sup>972</sup>. Le ministre constate que le tour de service, prévu par ce texte, « *présente de graves inconvénients ; il prive les équipages des bâtiments de guerre d'un grand nombre de marins expérimentés, et il soustrait une partie de la*

---

<sup>970</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 22 (1835).

<sup>971</sup> *Ibid.*

<sup>972</sup> En pratique, ces matelots constamment embarqués sont également les plus jeunes, relevant tous de la première classe - les célibataires - en principe la première à servir. Dès lors, l'obligation militaire des inscrits pèse sur les marins présents à terre, plus âgés et ayant, souvent, une famille à charge. L'obligation de service des gens de mer, déjà atténuée par la création des équipages de ligne, est ainsi détournée.

*population maritime à l'obligation de servir l'État »*<sup>973</sup>. Pour mettre un terme à cette irrégularité, le ministre décide que les levées sont désormais permanentes, c'est-à-dire que les marins sont astreints désormais à une période de mise à disposition de la Marine. Les commissaires de l'Inscription maritime doivent dorénavant lever les matelots et les officiers mariniers « *au fur et à mesure de leur débarquement des navires de commerce* » et envoyer mensuellement, au ministre, des états sur le nombre de marins susceptibles d'être requis pour le service naval<sup>974</sup>. Cette mesure ne concerne alors que les marins naviguant au long cours<sup>975</sup>. Le ministre tempère, néanmoins, cette application très large de l'obligation de service. Il demande que ne soient levés que des « *marins robustes et capables d'un bon service, afin que les levées ne présentent aucune non-valeur* »<sup>976</sup>, et « *qu'on n'y comprenne que des matelots âgés de 20 ans au moins, et de 40 ans au plus, et des officiers-mariniers qui n'aient pas dépassé l'âge de 45 ans* »<sup>977</sup>. Le ministre met donc en place un contingent maritime.

Les termes de contingents maritime sont d'ailleurs utilisés dans la seconde circulaire, du 22 avril 1835, dans laquelle le ministre explique ses intentions<sup>978</sup>. Cette circulaire répond à diverses observations et questions relatives au système établie par la circulaire du 9 avril, adressées au ministre par les commissaires des quartiers. Les commissaires de l'Inscription maritime soulèvent la question de la portée réelle de la levée permanente, notamment si elle touche l'ensemble des marins et des officiers-mariniers à terre, en sus de ceux débarquant des navires de commerce. En outre, ils font remarquer au ministre que si les « gens de mer » sont levés au fur et à mesure de leur retour, les armements destinés au commerce et à la pêche se trouveront en difficulté, faute de personnel<sup>979</sup>. Enfin, en pratique, procéder aux levées de cette manière entraînerait « *l'accumulation, dans les ports, d'une masse d'hommes que les armements de l'État ne pourraient, à raison, employer et dont l'entretien entraînerait un énorme accroissement de*

---

<sup>973</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 22 (1835).

<sup>974</sup> *Ibid.*

<sup>975</sup> *Ibid.*

<sup>976</sup> *Ibid.*

<sup>977</sup> *Ibid.*

<sup>978</sup> *Id.*

<sup>979</sup> *Ibid.*

dépenses »<sup>980</sup>. Pour éviter cet inconvénient, le ministre rappelle aux commissaires de l'Inscription maritime leur obligation, imposée par la circulaire du 9 avril, de lui adresser mensuellement les états des hommes susceptibles d'être requis pour le service, la décision finale sur l'importance numérique des levées lui appartenant. L'ordre de service posé par le décret du 3 brumaire an IV est supprimé, le ministre précisant que les levées « *devront embrasser toutes les catégories déterminées par la loi du 3 brumaire an IV* », alors que les Classes sont en principe appelées successivement, à mesure que leurs effectifs sont épuisés<sup>981</sup>. En outre, ce nouveau mode de levée présente une inégalité fondamentale puisqu'il touche l'ensemble des marins, sans considération pour leur situation familiale et leurs états de service. Le ministre propose, en premier lieu, de ne lever, pour les armements de 1835, que les marins qui n'ont pas encore servi à bord des navires de l'État<sup>982</sup>. Ainsi, le nouveau mode de levée ne concerne que les marins récemment inscrits. Le ministre pose surtout une règle, qui s'avère déterminante dans l'évolution de l'Inscription maritime. En effet, une des questions soulevées par les commissaires de l'Inscription maritime est celle de la prise en compte des éventuels états de service au sein de la Marine. Le ministre précise que les personnes réunissant cinq années et demie de service au bénéfice de l'État ne doivent pas être comprises dans les états prévisionnels envoyés par les commissaires de l'Inscription maritime<sup>983</sup>. Cette condition de temps accroît les similitudes entre la levée des marins et l'appel de l'Armée de Terre. Comme l'appelé, l'inscrit, une fois son temps de service réalisé, ne peut être de nouveau requis<sup>984</sup>. Une différence majeure subsiste cependant : l'appelé est tiré au sort tandis que l'inscrit est mis à disposition de la Marine dès son inscription définitive sur le matricule des « gens de mer ».

---

<sup>980</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 22 (1835).

<sup>981</sup> *Ibid.*

<sup>982</sup> *Ibid.*

<sup>983</sup> *Ibid.*

<sup>984</sup> *Ibid.* Ce terme correspond à la durée moyenne du temps de service des inscrits, sous l'empire de la levée par classe.

## **b – Vers la conscription maritime**

Les réformes ultérieures réalisées par la Monarchie de juillet confirment ce nouveau mode de levée, car il se révèle être un outil de gestion du personnel adapté (**b.1**). Outre la révision du mode d'exécution de l'obligation de service des marins, ces réformes bouleversent également sur le recrutement du personnel ouvrier (**b.2**).

### **b.1 – Un outil de gestion du personnel**

La levée permanente est réformée en 1837. Une première circulaire, du 20 avril, modifie partiellement l'ordre de service prévu par les circulaires des 9 et 28 avril 1835<sup>985</sup>. La motivation du ministre de la Marine reste identique à celle qui fonde les circulaires de 1835 : rendre effective l'obligation de service pesant sur les inscrits. En effet, la circulaire du 9 avril 1835 ne concerne que les marins naviguant au long cours. La circulaire du 20 avril 1837 étend la levée permanente aux marins naviguant au cabotage, et ayant moins de deux ans de service à bord des navires de l'État<sup>986</sup>. La même année, la levée permanente est également étendue aux marins employés à la pêche locale ou en inactivité dans leur foyer. Cette dernière précision résulte des observations des commissaires de la Marine sur le nouveau mode de levée. Ils font remarquer, notamment, que certains marins, interprétant strictement les dispositions sur la levée permanente, particulièrement le fait qu'elle porte sur les marins naviguant au long cours, tentent d'échapper au service<sup>987</sup>. L'ensemble de ces évolutions est compilé dans une circulaire du 14 décembre 1837<sup>988</sup>.

---

<sup>985</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 24 (1837).

<sup>986</sup> *Ibid.* Cette dernière précision doit permettre d'éviter un afflux trop important de marins. Le premier terme, fixé par la circulaire du 9 avril 1835 à cinq ans et demi, ne concerne que les marins naviguant au long cours.

<sup>987</sup> *Id.*, circulaire du 5 octobre 1837 étendant la levée permanente aux marins, sans service à l'État, employés à la pêche locale ou en inactivité dans leur foyer.

<sup>988</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1837 – partie officielle, op. cit.*, p. 1124-1125.



Cette circulaire précise que la levée permanente concerne les officiers-mariniers de moins de quarante-cinq ans et les marins âgés de vingt à quarante ans, quel que soit le type de navigation, et ayant moins de trois ans de service pour l'État. Cette réforme des levées change la finalité des registres tenus par les commissaires des quartiers maritimes. Sous l'empire de la loi du 3 brumaire an IV, ils permettent de déterminer à quelle classe appartient un marin, et donc s'il doit être levé ou non. Sous l'empire de la levée permanente, le matricule des gens de mer permet de vérifier si un inscrit dispose, ou non, du nombre d'années de service exigé pour être exempté de service. La circulaire du 14 décembre 1837 précise que les marins levés sont désormais répartis en deux catégories : les marins ayant moins de trois ans de service envers l'État et les marins sans service. L'extension du système se poursuit en 1838<sup>989</sup>. La création et l'évolution de la levée permanente illustrent le renouveau de la politique navale française durant la Monarchie de Juillet<sup>990</sup>. Le nombre croissant de navires armés par l'État rend insuffisants les volontaires du corps des équipages de ligne pour assurer la formation des équipages. Une circulaire du 25 août 1840, du ministre de la Marine part de ce constat<sup>991</sup>. Ce dernier précise, à propos du mode de la levée permanente, telle qu'elle fonctionne suite aux circulaires de 1837, que « *Renfermée dans cette limite, l'action de la levée permanente ne donne plus que des produits insuffisants pour les besoins de la flotte, en raison des nombreux armements nouveaux qui récemment ont été ordonnés ; et il est devenu dès lors indispensable d'agrandir le cercle où*

---

<sup>989</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 25 (1838). Circulaire du 16 janvier prescrivant de comprendre, dans les appels de la levée permanente, les officiers-mariniers ayant moins de trois ans de service dans leur grade. Néanmoins, pour éviter de préjudicier à l'activité maritime par un appel trop important aux officiers-mariniers, et afin que ne soient levés que des individus jeunes, une circulaire du 13 août précise que les officiers-mariniers ne sont astreints au service que si « *la somme de leurs services à l'État, tout compris, ne s'élèverait point à six années* ».

<sup>990</sup> Elle se traduit par la modernisation de la flotte, via la lente généralisation de la propulsion à vapeur et l'utilisation d'obus à la place de boulets dans l'artillerie. Cette flotte, plus moderne, est amenée à multiplier les interventions. Celles-ci traduisent d'abord la reprise de l'expansion coloniale, en Guinée, à Madagascar et dans le Pacifique notamment, l'Algérie étant un cas à part. En outre, illustrant le renouveau diplomatique de la France, elle intervient dans diverses crises, en Grèce au début des années 1830, ou en Argentine en 1838 et 1845. Enfin, cette évolution se remarque à travers les expéditions scientifiques réalisées alors, comme celles de Dupetit-Thouars ou la seconde expédition de Dumont d'Urville.

<sup>991</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 – partie officielle*, op. cit., p. 829-831.

*dorénavant elle devra s'exercer* »<sup>992</sup>. Pour pallier ce problème, le ministre décide de porter à quatre ans le temps de service nécessaire aux inscrits pour être libérés de leur obligation militaire.

La mise en place de ce nouveau mode de levée illustre le rôle d'auxiliaire de l'autorité supérieure en matière administrative assuré par le Commissariat. Les observations que les commissaires à l'Inscription maritime adressent permettent au ministre de corriger le fonctionnement de la levée permanente. Ce rôle dépasse les simples remarques sur le fonctionnement pratique du nouveau système. Un commissaire à l'Inscription maritime, sous couvert d'anonymat, publie, aux *Annales maritimes et coloniales de 1838 – partie non officielle*, un article en faveur de l'adoption d'un texte fixant le fonctionnement de la levée permanente<sup>993</sup>. Paradoxalement, cette évolution du mode de levée des équipages, qui modifie profondément l'Inscription maritime, ne suscite pas l'intérêt des Chambres. Une circulaire du ministre de la Marine, du 27 mai 1841, l'illustre. Cette circulaire est rédigée suite à une question, posée à la Chambre des Députés durant les débats relatifs au budget de la Marine, concernant l'inscription définitive d'un individu sur le matricule des « gens de mer »<sup>994</sup>. La levée permanente n'est abordée que dans la mesure où elle ne produit son effet qu'à l'inscription définitive d'un individu sur le matricule des « gens de mer »<sup>995</sup>. Ainsi, les Chambres n'interviennent que sur le principe de l'obligation de service des inscrits. Les modalités d'exécution de cette obligation, par classe ou par la levée permanente,

---

<sup>992</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 – partie officielle*, op. cit., p. 830.

<sup>993</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1838 – partie non officielle*, op. cit., p.921-926. Cet officier écrit : « *La régularisation des levées permanentes est l'amélioration la plus rationnelle que puisse recevoir le régime de Classes. La loi du 3 brumaire an IV n'est plus en harmonie avec nos principes, nos institutions* ».

<sup>994</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1841 – partie officielle*, op. cit., p. 666-668. Voir également Voir *Annales maritimes et coloniales 1841 – partie non officielle*, op. cit., tome 1, p. 562, extrait des débats parlementaires à l'occasion de la présentation du budget de la Marine pour l'année 1841. La question est posée à des fins de compréhension.

<sup>995</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1841 – partie officielle*, op. cit., p. 666-668. Les critères d'inscription définitive d'un individu sur le matricule des gens de mer restent régis par le décret du 3 Brumaire an IV. La circulaire du 27 mai 1841 ne fait qu'interpréter ce texte. Précisément, il s'agit de déterminer si l'inscription définitive a lieu dès la fin du second voyage à bord d'un navire de commerce ou de pêche, ou si elle a lieu à la fin d'un troisième voyage. Le ministre reconnaît que, en la matière, les quartiers n'appliquent pas de solution uniforme, le décret du 3 brumaire an IV se contentant de préciser que l'inscription définitive a lieu quand un individu a déjà réalisé deux campagnes à bord d'un navire de commerce ou de pêche.

relèvent strictement de la sphère administrative. Le rôle du commissaire à l'Inscription maritime, en la matière, ne connaît donc pas d'évolution majeure. Il reste chargé de procéder aux levées et vérifie si les individus remplissent les conditions requises pour en être dispensés<sup>996</sup>. Ce mode de levée présente l'avantage d'être flexible, à la différence de la levée par classe. En effet, en faisant varier « l'assiette » de la levée, il permet d'adapter l'obligation de service des inscrits aux besoins réels de la flotte et aux impératifs budgétaires<sup>997</sup>.

## **b.2 – Le recrutement du personnel ouvrier**

Ce nouveau mode de levée ne concerne que les matelots, c'est-à-dire le personnel navigant. Les ouvriers maritimes, inscrits sur le matricule des « gens de mer », au même titre que les matelots, ne sont pas mentionnés dans les diverses circulaires relatives à la levée permanente.

Le décret du 3 brumaire an IV distingue la levée des marins de la levée des ouvriers maritimes<sup>998</sup>. Bien que ces derniers soient classés comme les marins, leur obligation militaire ne joue qu'en cas de circonstances exceptionnelles, principalement en temps de guerre<sup>999</sup>. À partir de 1792, cet avantage disparaît, en pratique, jusqu'au retour à la paix. Les levées d'ouvriers connaissent alors les mêmes difficultés que les levées de marins, en raison de la désorganisation qui touche l'administration maritime. Malgré la stabilisation du régime administratif, réalisée par Bonaparte, les ouvriers maritimes se révèlent insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins, d'autant que, comme les marins et les appelés, ils essaient

---

<sup>996</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, A

<sup>997</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – partie officielle*, op. cit., p. 1302-1303, circulaire du 16 novembre 1844 sur le congédiement des inscrits et la levée permanente. Le ministre réduit provisoirement l'assiette de la levée permanente, « afin de ramener l'effectif du personnel à terre et embarqué aux fixations du budget ».

<sup>998</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 58-59, section V « de l'appel des ouvriers propres aux travaux des ports », loi du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime.

<sup>999</sup> *Ibid.*, p. 58, article XLIV, décret du 3 brumaire an IV. Cet article précise que les ouvriers inscrits « ne seront appelés dans les ports militaires, que dans les cas de guerre, de préparatifs de guerre, ou de travaux extraordinaires et considérables ». En pratique, le personnel ouvrier des arsenaux est constitué des ouvriers salariés de l'arsenal, les « journaliers », et des ouvriers employés par les titulaires de marchés avec la Marine.

d'échapper à leur obligation, à mesure que la guerre continue<sup>1000</sup>. Comme en matière d'équipage, la conscription est sollicitée pour pourvoir aux besoins des arsenaux. Cette première mesure est complétée, en 1811, par la création de bataillons d'ouvriers militaires, puis en 1812, par le décret du 24 janvier<sup>1001</sup>. Ce régime est supprimé à la Restauration et le service des ouvriers est rétabli sur les bases de la loi du 3 brumaire an IV. Cependant, le caractère militaire de la Marine, de plus en plus marqué, et surtout les progrès technologiques ont des conséquences plus profondes pour les ouvriers. Le phénomène s'amorce au début de la Monarchie de Juillet. Une ordonnance du 8 décembre 1830 réactive les bataillons et compagnies d'ouvriers militaires<sup>1002</sup>. Le préambule précise que « *les travaux qui s'exécutent dans les arsenaux maritimes étant essentiellement militaires, il a semblé nécessaire de donner aux ouvriers employés dans ces établissements une organisation régulière, qui fût en harmonie avec leur principale destination, en même temps qu'elle offrirait, au besoin, une ressource importante pour la garde et la défense du matériel* »<sup>1003</sup>. Ce texte précise que les « *maîtres- ouvriers et marins non incorporés* », attachés dans les diverses directions techniques des arsenaux, sont organisés en unités d'ouvriers militaires<sup>1004</sup>. Le cadre productif est ainsi militarisé<sup>1005</sup>. Néanmoins, les termes de ce texte restent flous en matière de recrutement, l'expression « *maîtres-ouvriers et marins non incorporés* » pouvant désigner soit les personnes qui ne sont pas enregistrées sur le matricule des « gens de mer », soit les inscrits qui ne sont pas incorporés aux équipages de ligne, d'autant que les dispositions du décret du 3 brumaire an IV étant toujours en vigueur, les ouvriers inscrits ne servent qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Ce texte amorce, cependant, la distinction entre

---

<sup>1000</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 123-125, arrêté du 7 ventôse an XI relatif aux ouvriers employés au service de la Marine. Ce texte ne fait que rappeler les dispositions du décret du 3 brumaire an IV relatives aux ouvriers maritimes.

<sup>1001</sup> *Ibid.*, p. 136-137, arrêté du 23 ventôse an XI, qui ordonne la levée de deux mille conscrits pour le service des arsenaux de la Marine. Sur la création des bataillons d'ouvriers et sur la révision de l'exemption de service des inscrits, voir supra, paragraphe II, sous-paragraphe A.

<sup>1002</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1830 - partie officielle*, op. cit., tome II, p. 718, article 1, ordonnance du 8 décembre 1830, portant création de bataillons et de compagnies d'ouvriers militaires dans les ports.

<sup>1003</sup> *Ibid.*, p. 717.

<sup>1004</sup> *Ibid.*, p. 718, article 1.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 719, article 6. Cet article précise que les ouvriers militaires sont exercés aux armes. Comme les équipages de ligne, ces unités sont également chargées de la garde des arsenaux.

le personnel productif des arsenaux maritimes et le personnel productif privé<sup>1006</sup>. Des précisions sur le recrutement des ouvriers militaires des arsenaux sont apportées durant la Monarchie de Juillet. Une ordonnance du 7 décembre 1846 précise que les ouvriers des arsenaux de la Marine se recrutent par l'apprentissage, par les levées d'ouvriers, prévues par le décret du 3 brumaire an IV, et par la présentation volontaire d'ouvriers inscrits dans l'arsenal ou devant le commissaire à l'Inscription maritime<sup>1007</sup>. Ainsi, les ouvriers inscrits ne servant qu'en cas de circonstances exceptionnelles, la majorité du personnel ouvrier des arsenaux est salariée.

Cependant, l'évolution la plus notable découle des progrès technologiques que connaît la construction navale, notamment la propulsion par vapeur. Ces derniers impliquent que la Marine dispose de spécialistes techniques. Le rapport préalable de l'ordonnance du 30 mai 1831, portant création d'une compagnie d'ouvriers marins pour le service des bâtiments à vapeur part de ce constat<sup>1008</sup>. La généralisation de la propulsion par vapeur, durant la Monarchie de Juillet, rend insuffisante cette compagnie, et en 1840, un corps d'ouvriers militaires est créé pour pourvoir aux besoins des navires à vapeur<sup>1009</sup>. Cette création pose la distinction, parmi les ouvriers maritimes, entre les ouvriers non navigants et les ouvriers navigants. Ce corps technique est formé de volontaires, recrutés via un concours dans lequel l'administration de la Marine n'intervient pas<sup>1010</sup>. De même, l'ordonnance du 7 décembre 1846, relative au ouvriers employés dans les arsenaux, précise que les ouvriers inscrits et non-inscrits qui se présentent volontairement

---

<sup>1006</sup> À l'époque de la marine à voile, les similitudes existant entre les procédés de construction des navires marchands et des navires de guerre facilitent le passage des ouvriers spécialisés dans la construction navale de la marine marchande à la marine de guerre.

<sup>1007</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1846 - partie officielle, op. cit.*, p. 934-935, article 1.

<sup>1008</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 - partie officielle, op. cit.*, p. 367-369, rapport préalable ; et p. 370-372, ordonnance du 30 mai 1831. À cette époque, l'utilisation des navires à vapeur est limitée au transport de matériel dans les ports, aux communications entre ports, et à la surveillance du littoral.

<sup>1009</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 - partie officielle, op. cit.*, p. 607-634, ordonnance du 27 mai 1840 portant création d'un corps militaire d'ouvriers mécaniciens et d'ouvriers chauffeurs affectés au service des bâtiments à vapeur de la Marine Royale.

<sup>1010</sup> Alors que les commissaires de l'Inscription maritime interviennent, certes de manière restreinte, en matière de recrutement des équipages de ligne. La commission de recrutement du personnel du corps des ouvriers chauffeurs et ouvriers mécaniciens est composée majoritairement de militaires. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 - partie officielle, op. cit.*, p. 611, article 14, ordonnance du 27 mai 1840.

sont admis à la discrétion des chefs de service<sup>1011</sup>. Ces deux textes introduisent une rupture fondamentale en matière d'administration des forces navales, puisque l'autorité chargée, par principe, de la gestion de la ressource humaine nécessaire au service des flottes et des arsenaux, à savoir les commissaires, est exclue, en pratique, du recrutement d'une partie de ce personnel. Cette exclusion est justifiée par le caractère technique, de plus en plus marqué, des travaux dans les ports militaires. Seuls les chefs techniques sont aptes à évaluer les candidats aux emplois d'ouvrier dans l'arsenal. L'introduction de l'apprentissage, par l'ordonnance du 7 décembre 1846, est liée à cette technicité croissante des travaux maritimes.

À la fin de la Monarchie de Juillet, les commissaires de l'Inscription maritime n'interviennent, en matière de recrutement d'ouvriers, que de manière subsidiaire, quand des levées d'ouvriers inscrits sont ordonnées. Cette évolution illustre les progrès de l'autonomie des services en matière d'administration des forces navales. Disposant d'une certaine marge de manœuvre pour gérer le matériel nécessaire à leurs services, les directeurs techniques des arsenaux acquièrent une autonomie identique en matière de recrutement des ouvriers nécessaires.

## 2 – La conscription maritime

Les évolutions qui touchent tant le recrutement des équipages que celui des ouvriers sont légalement consacrées durant le Second Empire. En effet, le contexte maritime de la France est alors à l'opposé de la situation de 1815. L'expansion coloniale reprend et la France multiplie les engagements internationaux, en Crimée ou au Levant par exemple. La Marine connaît également une évolution technique importante, et la flotte se dote de navires cuirassés propulsés par vapeur. Ces évolutions soulèvent la question du recrutement du personnel nécessaire aux services des navires et des arsenaux<sup>1012</sup>.

En matière de recrutement des équipages, les anciennes dispositions de l'an IV sont réformées, durant le ministère Chasseloup-Laubat, par le décret du 22

---

<sup>1011</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1846 - partie officielle*, op. cit., p. 935, article 3.

<sup>1012</sup> Alors qu'à l'époque de la Restauration, il s'agit de trouver un moyen permettant de diminuer les coûts tout en maintenant les armements de l'État.

octobre 1863, sur la formation du personnel des équipages de la flotte<sup>1013</sup>. Ce texte tire les conséquences de la création des équipages de ligne et de la levée permanente, et ne fait que compiler, dans un même acte, les dispositions nouvelles introduites depuis 1825. Comme les unités de l'Armée de terre, les équipages de la flotte sont formés grâce au volontariat et à l'appel. Ce dernier ne concerne, désormais, que les inscrits<sup>1014</sup>. Néanmoins, comme sous le régime précédent, le volontariat reste la source première de recrutement des équipages<sup>1015</sup>. La levée par classe est définitivement abandonnée et la levée permanente réglementairement consacrée. Les marins atteignant l'âge de vingt ans révolus sont appelés et doivent se présenter aux commissaires à l'Inscription maritime, qui les dirigent vers les dépôts des équipages de ligne, où ils effectuent leurs six années de service<sup>1016</sup>. Une fois cette période de service réalisée, les inscrits ne peuvent être levés que par décret, dans des circonstances spéciales<sup>1017</sup>. Les commissaires restent les rouages essentiels de ces opérations, recevant les engagements et procédant aux appels des inscrits. Ces dispositions sont partiellement réformées par le décret du 26 février 1866. L'ensemble de ces évolutions est compilé dans le règlement général du 7 novembre 1866<sup>1018</sup>. La réforme du service militaire, réalisée en 1872, achève cette évolution. À cette occasion, la levée d'inscrits est réformée par le décret du 31 décembre 1872, pour être en conformité avec le régime défini par la loi du 27 juillet 1872, sur le recrutement de l'Armée de terre<sup>1019</sup>. Ce décret achève la convergence du service militaire des inscrits avec celui des conscrits. Outre la définition d'une durée de service actif identique à celle de l'Armée de Terre, c'est-à-dire cinq ans, ce texte met en place un mécanisme similaire à la réserve terrestre. Les marins, une fois leur période obligatoire réalisée, restent pendant deux ans au service de la

---

<sup>1013</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1863*, op cit., volume 2, p. 531-537.

<sup>1014</sup> *Ibid.*, p. 533-535, titre III « des appels ».

<sup>1015</sup> *Ibid.*, p. 528, rapport préalable au décret du 22 octobre 1863. Le ministre Chasseloup-Laubat, écrit : « Une large porte est ouverte aux engagements volontaires ; sans doute mieux vaut, pour le service, des hommes tout formés que des hommes qui ont à apprendre le métier de la mer ». Pour encourager le volontariat, des primes sont mises en place pour inciter les marins, volontaires ou inscrits, à se réengager. Voir, en ce sens, p. 536, article 21.

<sup>1016</sup> *Ibid.*, p. 533, articles 7 et 8.

<sup>1017</sup> *Ibid.* Article 8, alinéa premier.

<sup>1018</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. 43-65.

<sup>1019</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 483.

Marine « *en position de congés renouvelables* »<sup>1020</sup>. Ils restent disponibles pour la navigation commerciale, mais demeurent, par principe, à disposition de la flotte et peuvent être appelés à tout moment.

Par ailleurs, la réforme de 1866 précise qu'elle ne s'applique qu'au personnel navigant, c'est-à-dire les marins et les ouvriers navigants, terminant ainsi l'évolution amorcée en 1840<sup>1021</sup>. Les ouvriers non navigants ne sont plus soumis à l'Inscription maritime. En effet, illustrant les différences technologiques croissantes entre les navires de guerre et les navires de commerce, la Marine cesse, durant le Second Empire, de recourir aux ouvriers inscrits pour les travaux des arsenaux. Un décret du 10 mars 1855, sur l'administration du personnel ouvrier des arsenaux de la Marine, précise que les ouvriers de la Marine se recrutent par apprentissage, levée volontaire ou d'office des ouvriers inscrits, admission aux professions inscrites d'ouvriers non-inscrits et admission d'ouvriers de toute profession non soumise à l'Inscription maritime. Le recrutement reste effectué par les autorités prévues par l'ordonnance du 7 décembre 1846, à savoir les commissaires de l'Inscription maritime quand la levée est ordonnée par l'autorité centrale ou les chefs de service des arsenaux en cas d'apprentissage et de présentation volontaire d'ouvriers<sup>1022</sup>. La réforme décisive, en la matière, est réalisée en 1867. Le décret du 18 janvier, portant règlement du personnel ouvrier des arsenaux maritimes, précise, à son article 4, que les ouvriers se recrutent par l'apprentissage, par « *admission d'ouvriers qui se présentent volontairement, soit dans les arsenaux, soit devant les autorités ayant mission de les recevoir* » et, exceptionnellement, par le recours à des journaliers<sup>1023</sup>. Les ouvriers inscrits ne sont plus mentionnés, ce qui parachève l'évolution résultant de la divergence

---

<sup>1020</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 485.

<sup>1021</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. 22, article 38. Ce texte précise que sont soumis à l'Inscription maritime les Français qui se destinent à la navigation, à savoir les marins, « *ainsi que les mécaniciens et chauffeurs naviguant sur les bâtiments de l'état et sur les navires de commerce* », c'est-à-dire les matelots et les spécialistes techniques des machines à vapeur.

<sup>1022</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire français - XI<sup>ème</sup> série – premier semestre 1856*, op. cit., p. 299, article 3 relatif aux modes de recrutement des ouvriers ; et p. 300-399, article 5 sur la compétence des chefs de service.

<sup>1023</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 613.



technologique entre les constructions navales militaires et les constructions navales civiles.

Les levées des inscrits fonctionnent sous ce régime jusqu'en 1896. L'ensemble des dispositions la loi du 3 brumaire an IV n'est, cependant, pas abandonné. Les règles relatives au classement ne sont pas formellement abrogées par ces divers textes, qui ne concernent que l'exécution du service militaire des inscrits. Néanmoins, ce cadre ne met pas en relief le véritable critère qui permet aux commissaires de la Marine de déterminer si un individu doit, ou non, être levé, à savoir le temps de service réalisé au profit de l'État. Ce problème est souligné par les commissaires de l'Inscription durant le dernier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce vestige de l'ancien mode de levée est abandonné en 1896. Le décret du 24 décembre achève la mutation de l'Inscription maritime en un véritable système de conscription navale. Les ouvriers non navigants sont exclus de son domaine d'application<sup>1024</sup>. Le classement des marins sur le matricule des « gens de mer » est désormais fonction de la position des inscrits vis-à-vis de leurs obligations militaires. Trois catégories sont désormais prévues : les inscrits provisoires, les inscrits définitifs et les inscrits hors service<sup>1025</sup>. Seuls les seconds sont astreints au service militaire maritime<sup>1026</sup>. Les commissaires sont également confirmés dans leurs fonctions. Ils continuent de procéder aux levées selon les modalités de la levée permanente et tiennent à jour le matricule des « gens de mer ». Néanmoins, ces prérogatives militaires deviennent secondaires, tendance révélée par le transfert de compétences, en matière de levée d'ouvriers, des commissaires à l'Inscription maritime aux directeurs techniques et chefs de service des arsenaux. En outre, ces compétences ne sont plus exercées au titre d'une délégation spéciale de compétence, comme sous l'Ancien Régime ou au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. En effet, comme le préfet de département, chargé de l'administration intérieure de sa circonscription, et donc des levées militaires, les

---

<sup>1024</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 96, p. 365, articles 1 et 3, loi du 31 décembre 1896 sur l'Inscription maritime. Aux termes de ces textes, l'inscription sur les matricules des gens de mer concerne les Français et les naturalisés français qui exercent la navigation à titre professionnel, « c'est-à-dire comme moyens d'existence », ce qui inclut les matelots et les ouvriers navigants.

<sup>1025</sup> *Ibid.*, p. 366, article 9.

<sup>1026</sup> *Ibid.*, p. 369, article 21.

commissaires affectés dans les quartiers maritimes, au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, lèvent les inscrits en qualité d'administrateurs du littoral.

## **Section 2 : les commissaires de l'Inscription maritime, administrateurs du littoral**

Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, les commissaires préposés dans les quartiers maritimes sont amenés à assurer l'administration, au sens commun, des affaires maritimes. Cette évolution du domaine de compétences des commissaires est la conséquence de l'évolution du statut d'inscrit, évolution résultant de la mise en place de la levée permanente (**paragraphe 1**). Désormais perçu sous un angle économique, le statut d'inscrit fonde l'intervention des commissaires à l'Inscription maritime dans des domaines étrangers au service des forces navales (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – L'évolution du statut d'inscrit**

Les premiers éléments du statut de marin sont posés par les textes fondateurs des Classes. Justifié par l'obligation militaire des marins, il évolue suite à la mise en place de la levée permanente. Cette évolution suit deux axes. En premier lieu, en alignant l'obligation militaire des inscrits sur celle des conscrits, ces réformes entraînent l'extension, aux inscrits, de certaines dispositions statutaires applicables aux conscrits (**A**). Si ces réformes ne concernent pas directement les commissaires affectés à l'Inscription maritime, elles exercent néanmoins une influence majeure sur l'exercice de leurs compétences puisqu'elles les amènent à sortir du domaine militaire. En effet, le statut d'inscrit reste distinct de celui de conscrit. Cependant, au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce statut présente non plus un intérêt militaire, mais économique (**B**).

#### **A – La convergence des régimes militaires des inscrits et des conscrits**

Dès les guerres révolutionnaires et impériales, le régime militaire des marins et celui des conscrits tendent à se rapprocher (**1**). Néanmoins, cette

convergence n'est pleinement réalisée qu'avec l'institution de la levée permanente **(2)**.

## 1 – la Révolution et l'Empire

La convergence statutaire entre inscrits et conscrits est la conséquence du nouveau fondement de l'obligation de service des marins : l'obligation pour tout citoyen de participer à la défense de la Nation<sup>1027</sup>. Les inscrits apparaissent, dès lors, comme des conscrits, au statut et au service particuliers. Des conflits éclatent, en conséquence, entre l'administration de l'Inscription maritime et les autorités locales, ces dernières devant procéder, à partir de 1793, aux levées pour l'Armée de terre **(a)**. Ces conflits sont réglés sous l'Empire, période pendant laquelle sont également établies des passerelles entre l'Inscription et la Conscription **(b)**.

### a – La Révolution

Le nouveau fondement de l'obligation de service des marins se remarque à travers la définition d'un régime disciplinaire commun à la Marine et à l'Armée de terre **(a.1)**. Il permet aux administrations chargées de procéder aux levées militaires de justifier leurs interventions en matière de levées maritimes et interférer avec l'action des commissaires à l'Inscription maritime **(a.2)**.

#### a.1 – Un régime disciplinaire commun

Militaires par l'effet de l'inscription sur le matricule des « gens de mer », les inscrits sont soumis au même régime disciplinaire que les troupes terrestres. En effet, la discipline au sein des forces navales est régie par la loi du 22 août 1790 - le Code pénal des vaisseaux - et par le décret du 12 octobre 1791 – le Code pénal des arsenaux<sup>1028</sup>. Aux termes du Code des vaisseaux, les peines en matière de

---

<sup>1027</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2.

<sup>1028</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 122-141, décret du 22 août 1790 concernant le Code pénal maritime ; et volume 2, p. 284-303, décret du 12 octobre 1791 sur l'organisation d'une Cour martiale maritime.

discipline navale sont de deux natures, les peines « afflictives » et les peines de discipline<sup>1029</sup>. Ces dernières regroupent les infractions à la bonne marche du service à bord, c'est-à-dire celles qui concernent la discipline régulière en mer et la sûreté du navire, comme allumer ou maintenir allumés des feux à bord sans autorisation ou introduire frauduleusement des matières inflammables dans un navire<sup>1030</sup>. Les peines afflictives répriment les manquements aux devoirs militaires. Elles punissent notamment la désertion, la désobéissance devant l'ennemi et les délits ordinaires pouvant être commis en opération, comme le vol<sup>1031</sup>. Ces infractions au devoir militaire sont identiques à celles prévues par la loi du 12 mai 1793, contenant le Code pénal militaire pour les troupes de la République, ou par le Code des délits et des peines pour les troupes de la République, du 21 brumaire an V<sup>1032</sup>. Les réformes réalisées durant l'Empire accentuent cette identité statutaire entre inscrits et conscrits. Les décrets de juillet et de novembre 1806 réorganisent les juridictions maritimes selon un schéma proche de celui de l'Armée de terre, tandis que seule la révision est ouverte comme voie de recours<sup>1033</sup>. Néanmoins, si les infractions, les juridictions compétentes et la procédure sont similaires, les peines divergent. Le droit pénal de l'Armée de terre prévoit trois peines pour les infractions au devoir militaire : la mort, la peine des fers, puis des travaux forcés, et la prison. Dans la Marine, ces infractions restent sanctionnées comme sous l'Ancien Régime, c'est-à-dire par la mort, les fers sous le pont durant trois jours, les galères, la bouline, la cale ou les coups de corde<sup>1034</sup>. Ces trois dernières peines, de nature corporelle, remplacent la peine de prison prévue par le droit pénal de l'Armée de terre. Durant les discussions préalables à l'adoption du Code des vaisseaux, la nature corporelle de ces peines ne soulève pas de remarque particulière. Le rapporteur précise simplement que le Comité de Marine, chargé de

---

<sup>1029</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 129, titre II, article I relatif aux peines de discipline ; et page 130, article V sur les peines afflictives, décret du 22 août 1790.

<sup>1030</sup> *Ibid.*, p. 129-130, titre II, article II, décret du 22 août 1790.

<sup>1031</sup> *Ibid.*, p. 129-139, titre II, articles IX à LV, décret du 22 août 1790.

<sup>1032</sup> Voir CONVENTION NATIONALE, *Code pénal militaire pour les armées de la République, en temps de guerre*, Paris, Imprimerie Nationale, 1793 ; et *Bulletin des lois de la République française n°89*, Paris, Imprimerie Nationale, an V.

<sup>1033</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1034</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 130, titre II, article V, décret du 22 août 1790. Le terme de galères désigne, en pratique, le bagne. Voir Partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

rédiger le projet, a adopté « *les peines que l'usage et les lois avaient rendues les plus ordinaires, la cale et la bouline* »<sup>1035</sup>. Seule, la question de la peine de mort fait l'objet de discussions<sup>1036</sup>. La raison de cette divergence est purement factuelle, à savoir l'impossibilité, en cas d'opération en mer, de transférer le coupable dans la prison du port d'attache du navire<sup>1037</sup>. Cette différence de pénalités est abrogée en 1848<sup>1038</sup>. La convergence statutaire entre inscrits et conscrits est donc limitée à la seule définition d'infractions communes, tandis que la pénalité reste propre à chaque arme.

Le constat est identique en matière de congés et d'exemptions de service. En effet, les exemptions de service, notamment pour raisons familiales, prévues par la loi du 19 fructidor an VI, relative au mode de formation de l'Armée de terre, n'ont pas de raison d'être dans la levée par classe, le tour de service des inscrits tenant compte de leur situation familiale. Chaque classe correspond à une situation familiale : les célibataires, les veufs sans enfant, les personnes mariées sans enfant et les pères de famille. En pratique, les levées des « gens de mer », en temps de paix, reposent principalement sur la première classe, les célibataires, et éventuellement la seconde, les veufs sans enfant. Les deux autres Classes ne servent qu'en cas de situation exceptionnelle<sup>1039</sup>. Par ailleurs, dès la fin de l'Ancien Régime, les marins célibataires en position de chef de famille, sont assimilés aux personnes mariées, solution confirmée par la suite<sup>1040</sup>. Enfin, la loi du 19 fructidor an VI exclut

---

<sup>1035</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome 18, p. 96, rapport du Comité de Marine sur les peines à infliger dans l'Armée navale, présenté par le député Nompère de Champigny à l'Assemblée Nationale le 16 août 1790.

<sup>1036</sup> *Ibid.*, p. 161-165.

<sup>1037</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>1038</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 48, p. 91, décret du 12 mars 1848 portant abolition de la cale, de la bouline et des coups de corde.

<sup>1039</sup> Cet avantage doit néanmoins être relativisé par le contexte de guerre, quasi permanent entre 1792 et 1815.

<sup>1040</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 – Partie officielle*, op. cit., p. 236-237, article 13, paragraphe 4, loi du 21 mars 1832. Sur l'assimilation entre les situations familiales, Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 506, article 2, titre XII « des levées », ordonnance du 31 octobre 1784. Ce texte précise que « *les garçons qui tiennent lieu de chef de famille et la soutiennent par leur travail seront portés dans la colonne des gens mariés* ». Le principe est conservé lors des réformes de 1791 et 1795.

formellement les inscrits de son champ d'application<sup>1041</sup>. Dès lors, les inscrits sont assimilables aux conscrits, en raison de leur obligation de service, mais ils ne se confondent pas avec eux<sup>1042</sup>. La confirmation des anciens avantages prévus au titre des Classes, en 1795, renforce cette distinction<sup>1043</sup>. Cette nature spéciale de l'obligation militaire et du statut de marin implique la compétence d'une autorité spéciale, à savoir les commissaires de l'Inscription maritime. Cette autorité dispose des moyens pour contraindre les « gens de mer » au respect de leur obligation de service. La loi du 7 janvier 1791, puis le décret du 3 brumaire an IV, précisent qu'en cas de refus d'un individu levé d'exécuter les ordres de marche, l'administration locale doit prêter main forte à l'administration des Classes/Inscription, « *à la première réquisition du syndic* »<sup>1044</sup>. Légalement, le contentieux des levées relève entièrement de l'administration de la Marine. Lors de la réforme de brumaire an IV, ce contentieux est en partie transféré aux cantons, l'article XXI de la loi du 3 brumaire an IV précisant que « *si le marin désigné pour marcher a des réclamations à faire, il s'adressera à l'administration municipale de son canton, qui y fera droit après avoir entendu le syndic ; et dans le cas où le réclamant aurait des motifs légitimes pour ne pas marcher, celui qui devra le remplacer sera désigné au même instant* »<sup>1045</sup>. À l'occasion des débats préalables à cette réforme, cette solution est fondée sur l'aspect militaire du statut d'inscrit.

---

<sup>1041</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 8, p. 603, paragraphe 6, article XVI, extraits de la loi sur le recrutement de l'Armée de terre, du 19 fructidor an VI, en ce qui concerne la Marine.

<sup>1042</sup> Surtout, ce rapprochement se remarque en matière de répression. Ce phénomène est la conséquence directe du contexte militaire difficile à partir de 1795. En premier lieu, les défaites entraînent une baisse du moral de l'ensemble des troupes, tant terrestres que maritimes. Les levées des troupes, tant terrestres que maritimes, deviennent difficiles. Dans la Marine, ce problème est aggravé par l'instabilité institutionnelle que connaît ce département entre 1791 et 1795. En réaction, la sévérité des peines applicables est accrue dans les deux armes. Néanmoins, si la réaction est similaire, la distinction disciplinaire inscrit/conscrit est maintenue. L'article 5 du décret du 16 nivôse an II, pour le rétablissement de la discipline à bord des vaisseaux, précise qu'en cas de refus d'exécution des ordres par un personnel du bord, dont les soldats embarqués, accompagné d'injures ou de menaces, l'auteur est puni de quatre jours de fer ou de la peine de la cale s'il est officier-marinier ou matelot.

<sup>1043</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, A.

<sup>1044</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 223-224, article XIX, loi du 7 janvier 1791 sur les Classes des gens de mer. Les syndics, élus par les marins classés, sont les subordonnés des administrateurs de la Marine affectés aux Classes, pour tout ce qui concerne la police des marins classés. Voir également volume 6, p. 54, article XXIII, loi du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime. Traduisant la centralisation administrative, initiée par le Directoire, les syndics ne sont plus élus, mais choisis par le gouvernement à partir de 1795.

<sup>1045</sup> *Id.*, volume 6, p. 53-54, article XXI, loi du 3 brumaire an IV, concernant l'Inscription maritime.

L'autorité de droit commun, chargée de trancher les litiges en matière de levée, à savoir le canton, est compétente pour toute contestation relative à un ordre de levée, quelle que soit l'arme dont ce dernier émane<sup>1046</sup>.

## a.2 – Un statut source de conflits de compétence

Cette reconnaissance de prérogatives aux cantons, en matière de levée d'inscrits, est la conséquence de la difficile mise en œuvre des Classes/Inscription durant la Révolution.

Ce problème est soulevé dès décembre 1790, à l'occasion des débats parlementaires préalables à la réforme des Classes. Le système est alors contesté dans les villes côtières<sup>1047</sup>. L'obligation de servir, prévue par la loi du 7 janvier 1791, reste perçue comme une corvée et les levées deviennent difficiles. Ce phénomène est aggravé par l'instabilité institutionnelle qui touche la Marine entre 1791 et 1800, l'état de guerre permanent à partir de 1792 et les problèmes financiers récurrents des gouvernements révolutionnaires<sup>1048</sup>. En réaction, le pouvoir central s'appuie sur les administrateurs des Classes, pour procéder de force aux levées. Le décret du 21 septembre 1793, relatif à la réquisition des « gens de mer » et ouvriers classés, confie aux administrateurs des Classes de larges pouvoirs pour procéder de force aux levées. L'article 1 dispose que les officiers d'administration chargés des classes peuvent requérir, directement, la gendarmerie et la force armée « *pour contraindre les gens de mer et ouvriers classés désobéissants, fuyards ou*

---

<sup>1046</sup> Voir GOULY (Benoît), *Inscription maritime. Rapport et projet de loi sur les premières bases à adopter pour l'organisation définitive de la Marine*, op. cit., p. 15-16. La compétence des administrations locales en matière de recrutement est prévue par le décret du 24 février 1793, qui fixe le mode de recrutement de l'Armée. Les contestations en la matière sont alors de la compétence des districts. La suppression de ces derniers, en 1795, entraîne le transfert de ces compétences aux municipalités de canton. Le décret du 3 brumaire an IV ne fait qu'aligner le régime de l'Inscription maritime sur celui du recrutement terrestre.

<sup>1047</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XVIII, p. 636, copie d'une lettre de l'Intendant du port de Brest au ministre de la Marine sur une tentative d'incendie commise dans l'arsenal, par deux forçats aidés par des marins levés pour le service.

<sup>1048</sup> Voir SERVICE HISTRIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (commandement de la Marine), sous-série 1A1 (correspondance 1789 - -An II), carton 110 (1791), lettre du sieur Regnier, commissaire chargé des Classes à Bastia, du 8 juillet 1791, sur les difficultés à appliquer la loi du 7 janvier 1791 en Corse. La résistance locale oblige le commissaire Regnier à suspendre l'application du nouveau régime des Classes, en attendant les instructions de l'ordonnateur de Toulon.



déserteurs, à se présenter, et les faire conduire au port de l'armement »<sup>1049</sup>. Les municipalités sont tenues d'assister les administrateurs des Classes, sous peine de supporter les frais de recherche et d'arrestation<sup>1050</sup>. Ces pouvoirs sont accrus par un arrêté du 3 floréal an III<sup>1051</sup>. Le préambule de ce texte est révélateur des difficultés rencontrées par les administrateurs de la Marine pour procéder aux levées<sup>1052</sup>. Outre le rappel des dispositions des textes de janvier 1791 et septembre 1793, ce texte permet aux administrateurs des Classes d'arrêter les parents des inscrits déserteurs et les faire juger comme complices de désertion<sup>1053</sup>. En outre, ils sont autorisés, pour assurer l'exécution de cette mesure, à requérir « *directement la gendarmerie nationale ou la force armée, à l'effet de placer, chez les père et mère ou proches parents des fuyards et déserteurs, une garnison, jusqu'à ce que ces derniers se soient présentés au bureau des Classes* »<sup>1054</sup>. La stabilisation progressive du régime administratif de la Marine, à partir de 1795, n'amène pas d'évolution. La situation financière empêche une réelle application du régime de l'Inscription maritime<sup>1055</sup>. Ces difficultés génèrent des arriérés de paiement, touchant tant les soldes des marins levés, que leur famille<sup>1056</sup>. En conséquence, les marins ne répondent que faiblement aux ordres de levée des commissaires à l'Inscription maritime. Ils disposent, en outre, du soutien du personnel secondaire des Classes : les syndics des gens de mer. Une lettre du Ministre du 20 mai 1792, adressé à l'ordonnateur du port de Toulon et relatives aux difficultés rencontrées par les administrateurs de la Marine pour procéder aux levées, l'illustre. Il apparaît, à la lecture de ce document que les syndics des gens de mer, en principe subordonnés aux commissaires affectés à l'Inscription maritime, refusent

---

<sup>1049</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 106.

<sup>1050</sup> *Ibid.*, p. 106-107.

<sup>1051</sup> *Id.*, volume 5, p. 266-269.

<sup>1052</sup> *Ibid.*, p. 266. Le préambule précise que les gens de mer « *s'abstinssent de se rendre où la voix de la patrie les appelle, et que la complaisance, ou le relâchement, des autorités constituées ne favorise que trop un abus aussi préjudiciable aux intérêts de la République* ».

<sup>1053</sup> *Ibid.*, p. 267, article V.

<sup>1054</sup> *Ibid.*, p. 267-268, article VI.

<sup>1055</sup> Voir LÉVÊQUE (Pierre), *La Marine française au 18 brumaire*, dans *Annales historiques de la Révolution française*, numéro 318, p. 639-661.

<sup>1056</sup> Voir *infra*, B.

d'exécuter les ordres de levée. En effet, élus par les gens de mer, les syndics s'érigent en défenseurs des intérêts de ces derniers<sup>1057</sup>.

L'action des administrateurs des Classes est par ailleurs entravée par les administrations locales. Dès le début de la Révolution, diverses assemblées locales, constituées le long du littoral, s'immiscent dans les levées réalisées par les administrateurs des Classes<sup>1058</sup>. Ces assemblées prétendent, au nom de la défense de la liberté des citoyens, contrôler l'exercice de leurs prérogatives. Par un décret du 18 septembre 1790, l'Assemblée Nationale rappelle « *qu'aucune municipalité, ou corps administratif, ne peut, sous aucun prétexte, arrêter ni suspendre le départ d'aucun bâtiment de guerre* »<sup>1059</sup>. Cette prescription n'est pas respectée. Au contraire, l'aggravation de la situation générale, à partir de 1792, entraîne la multiplication des interventions de l'administration locale dans les levées navales<sup>1060</sup>. La désorganisation régnant dans le service administratif de la Marine pousse les marins à s'adresser aux administrations locales pour échapper à leur obligation de service. En effet, l'Inscription maritime impliquant un service militaire comparable à celui défini par le décret du 21 février 1793, ces municipalités s'estiment compétentes pour accorder aux marins des dispenses de service. L'autorité centrale est contrainte d'intervenir. Elle rappelle régulièrement la compétence de principe des administrateurs de la Marine, en matière de levée de marins, et interdit, notamment par les décrets du 26 janvier et du 20 juillet 1793, aux administrations locales d'intervenir en la matière<sup>1061</sup>. Le texte de juillet

---

<sup>1057</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (Commandement de la Marine), sous-série 1A1 (correspondance 1789 – An II), carton 112 (1792). Voir également lettre du 10 juin, du ministre à l'ordonnateur. Face à l'ampleur du refus des syndics, les commissaires des classes sont obligés de procéder eux-mêmes aux levées. Voir également lettre du 12 juillet, toujours sur les difficultés qu'éprouvent les administrateurs des classes à procéder aux levées.

<sup>1058</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XIII, *op. cit.*, p. 43-50, rapport du marquis de Vaudreuil sur le projet de décret sur les Classes, présenté à l'Assemblée Nationale le 16 avril 1790.

<sup>1059</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 1, p. 162, décret portant qu'aucune municipalité, ou corps administratif, ne peut, sous aucun prétexte, arrêter ni suspendre le départ d'aucun bâtiment de guerre.

<sup>1060</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (Commandement de la Marine), sous-série 1A1 (correspondance 1789 – An II), carton 113 (1792), lettre du ministre de la Marine à l'ordonnateur du 13 novembre 1792, du ministre de la Marine à l'ordonnateur, sur les faibles résultats des levées ordonnées : 80 marins sur les 500 requis. Voir également lettre du 17 décembre 1792. Le ministre mentionne le cas de marins utilisant des certificats rédigés par des maires, pour se faire rembourser leurs frais de transport.

<sup>1061</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 3, p. 258, décret du 27 janvier 1793 qui défend aux corps administratifs de s'immiscer dans les

1793 punit ainsi de mort tous les « *administrateurs de département et autres autorités civiles des villes maritimes* » qui interfèrent avec la direction des forces navales<sup>1062</sup>. De même, le décret du 3 floréal an III, qui accroît les prérogatives des administrateurs de la Marine en matière de répression de la désertion, précise qu'« *Il est enjoint aux corps administratifs, municipaux et autres autorités constituées, de se renfermer strictement dans les bornes de leurs fonctions : il leur est expressément défendu de s'immiscer directement, ou indirectement, dans tout ce qui est relatif aux dispositions maritimes, expéditions navales et dispositions des chefs civils et militaires de la Marine, sous-chefs des Classes et employés civils préposés dans les quartiers ; et ce, sous les peines portées par les lois des 20 janvier et 20 juillet 1793, et 25 brumaire de l'an II* »<sup>1063</sup>. En outre, pour contraindre les administrations locales à coopérer avec l'administration maritime, leur responsabilité est engagée en cas de refus de prêter assistance à l'administration de l'Inscription maritime pour la poursuite des réfractaires<sup>1064</sup>. Cependant, malgré cette double contrainte, les administrations locales continuent d'intervenir dans les levées<sup>1065</sup>. Le décret du 3 brumaire an IV, en reconnaissant des prérogatives aux cantons, en matière de levée de marins, vise ainsi à apaiser les tensions entre l'administration de la Marine et les administrations locales.

Néanmoins, la conjoncture difficile, durant le Directoire, ne permet pas le rétablissement de l'ordre de service de l'Inscription maritime. Fortes de leurs prérogatives, en matière de contestation des ordres de levée, les administrations locales persistent à intervenir en la matière. L'autorité centrale, par le décret du 24 fructidor an IV, rappelle à nouveau leur incompétence en matière d'administration navale, leur responsabilité en cas de refus d'assister les commissaires de l'Inscription maritime dans la poursuite des réfractaires, et les sanctions prévues

---

opérations administratives de la Marine ; et volume 4, p. 16-17, décret du 20 juillet 1793 qui défend, sous peine de mort, aux administrateurs de départements, districts, ou autres autorités civiles des villes maritimes, de s'immiscer dans la direction des forces navales de la République.

<sup>1062</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 16.

<sup>1063</sup> *Id.*, volume 5, p. 268, article VIII, arrêté du 3 floréal an III du Comité de salut public, portant des mesures pour faire rejoindre des marins fuyards ou déserteurs.

<sup>1064</sup> *Ibid.*, p. 266, article I, arrêté du 3 floréal an III.

<sup>1065</sup> *Ibid.*, p. 269-270. L'arrêté de 3 floréal an III est complété par une circulaire de la commission des administrations civiles, police et tribunaux, aux administrateurs des départements et districts de la République. Ce texte rappelle aux administrations locales d'agir dans les limites de leurs fonctions et leur transmet l'arrêté du 3 floréal.

pour ces faits<sup>1066</sup>. Le préambule de ce texte illustre bien l'échec de la réforme de brumaire en la matière : « *Nonobstant les mesures qui ont été prises pour assurer le succès des levées des gens de mer, améliorer le sort des marins et accélérer les armements des vaisseaux, qui n'attendent que le complément de leurs équipages pour venger l'honneur du pavillon français, les efforts redoublés de la malveillance et l'incurie de divers corps administratifs et municipaux sont parvenus à entraver les opérations des officiers d'administration de la Marine, et à rendre illusoires les réquisitions faites aux marins de voler à la défense de la patrie* »<sup>1067</sup>. Ce problème est récurrent durant tout le Directoire. Dans une circulaire du 25 floréal an VI, le ministre de la guerre écrit au chef de la division de gendarmerie nationale « *qu'un grand nombre [de marins], à l'aide de passeports délivrés par les administrations municipales, circulent librement dans l'intérieur, et parviennent à éluder l'effet des mesures qui les concernent* »<sup>1068</sup>. Le ministre demande de « *recommander aux officiers, sous-officiers et gendarmes, de n'avoir aucun égard aux passeports délivrés aux gens de mer par les administrations municipales, et d'arrêter tous ceux qui ne seraient pas porteurs d'ordres de levée, congés, routes, passeports maritimes ou bulletins d'exemption provisoire, émanés soit du ministre de la Marine, soit des officiers d'administration préposés à l'Inscription maritime, consuls de la République française, ou agents chargés de l'échange de prisonniers de guerre* »<sup>1069</sup>. La mesure reste, une nouvelle fois, sans succès, et les administrations locales persistent dans leurs prétentions. Dans une circulaire du 25 thermidor an VII, qu'il adresse aux administrations départementales, le ministre de la Marine écrit que, malgré les mesures prises, il est « *informé que plusieurs administrations municipales se permettent encore de délivrer des passeports à des gens de mer et ouvriers inscrits, pendant que d'autres exigent, des administrateurs de la Marine, une invitation directe pour en*

---

<sup>1066</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 427-431, arrêté du Directoire exécutif du 24 fructidor an IV concernant les gens de mer et ouvriers requis pour le service des vaisseaux et pour celui des ports et arsenaux de la Marine.

<sup>1067</sup> *Ibid.* C'est principalement la détérioration du contexte économique qui empêche la bonne application de la loi du 3 brumaire an IV. Une fois les problèmes économiques résolus, sous l'Empire, l'institution remplit de nouveau son rôle.

<sup>1068</sup> Voir GOURNAY (B.-C.), *Journal militaire contenant tout ce qui est relatif à la composition et à l'administration de la force publique ; et enfin tout ce qui concerne les militaires – Neuvième année*, Paris, chez Belin Libraire, an VI, p. 545-546.

<sup>1069</sup> *Ibid.*

délivrer à des marins porteurs de permissions ou congés de leur chef respectif, pour sortir des ports d'armement et se rendre dans leurs quartiers. Quelques-unes, enfin, par une interprétation forcée de l'art. XXI, section II de la loi du 3 brumaire an IV, sur l'Inscription maritime, qui autorise les administrations municipales à se prononcer seulement sur les réclamations des marins et ouvriers levés pour le service, prennent sur elles de connaître de l'Inscription maritime de ces marins et ouvriers »<sup>1070</sup>.

## **b – l'Empire**

À la veille du coup d'état du 18 brumaire, deux conceptions de l'inscrit s'opposent. L'inscription, pour les administrateurs locaux, n'est qu'une déclinaison de la conscription. Ils sont donc compétents pour procéder aux levées, accorder des congés et des exemptions de service, ou pour agir en matière d'inscription des marins. À l'opposé, selon la conception traditionnelle de l'institution, l'inscription des « gens de mer » comporte plus que des obligations militaires. Elle prévoit, au bénéfice des individus qui s'y soumettent, un statut spécial. Ce statut vise à protéger, d'un point de vue économique, les professionnels de la mer, source exclusive de recrutement de la Marine.

Les réformes réalisées sous le Consulat mettent un terme à ce conflit de compétences entre les administrations locales et les commissaires affecté à l'Inscription maritime. La loi du 28 pluviôse an VIII, concernant la division du territoire français et l'administration, à son article 9, transfère aux sous-préfets les fonctions auparavant dévolues aux administrations locales, à l'exception de celles attribuées expressément par ce texte à ces dernières<sup>1071</sup>. Les administrations

---

<sup>1070</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 289-292, circulaire du ministre de la Marine et des colonies aux administrations centrales des départements.

<sup>1071</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 98, article 9, loi du 28 pluviôse an VIII, concernant la division du territoire français et l'administration. Ce texte précise que « le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités ».

locales perdent leurs prérogatives en matière de levée militaire<sup>1072</sup>. Néanmoins, elles persistent à intervenir dans les opérations administratives de l'Inscription maritime. Le nouveau pouvoir est obligé de rappeler l'interdiction absolue, faite à toute autorité étrangère à la Marine, d'interférer en matière de levée, par une circulaire du 26 thermidor an VIII, du ministre de l'Intérieur, et une autre du 7 fructidor de la même année, du ministre de la Marine<sup>1073</sup>. Suite à la stabilisation du régime administratif de la Marine, réalisée par le décret du 7 floréal an VIII, la conception traditionnelle de l'inscrit l'emporte et les compétences des commissaires de la Marine s'imposent définitivement en la matière. Néanmoins, l'article XXI de la loi du 3 brumaire an IV n'étant formellement pas abrogé, les administrations locales continuent, sans succès, de s'immiscer dans la marche du service naval. Par une circulaire du 19 fructidor an XII, le ministre de l'Intérieur rappelle, pour le compte du ministre de la Marine, les dispositions relatives aux conditions d'inscription sur le matricule des gens de mer à l'attention des préfets de département, afin que ces derniers donnent « *les ordres nécessaires pour que les agents de la Marine puissent faire, sans obstacle, leur service* »<sup>1074</sup>.

Au-delà, si les tensions entre les administrateurs de la Marine et les administrations locales sont apaisées, les faibles performances de la flotte amènent l'Empire à réviser la distinction statutaire entre inscrits et conscrits. L'organisation des troupes terrestres est alors étendue à la Marine, via la création de bataillons de haut-bord et de bataillons d'ouvriers<sup>1075</sup>. Surtout, aux termes du décret du 24 janvier 1812, sur l'immatriculation des « gens de mer », les inscrits maritimes sont astreints au service de l'Armée de terre s'ils sont en âge d'être inclus dans le contingent et s'ils ne sont pas levés pour le service de la flotte et des arsenaux<sup>1076</sup>. L'article 2 précise que l'appartenance aux unités navales doit être prouvée devant

---

<sup>1072</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 99, article 10 relatif aux attributions du conseil d'arrondissement, et article 15 sur les compétences du conseil municipal.

<sup>1073</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 327, circulaire du 26 thermidor an VIII, du ministre de l'intérieur, concernant les autorités administratives qui s'immiscent dans les opérations maritimes ; et p. 350, circulaire du ministre de la Marine, du 7 fructidor an VIII, sur le même objet.

<sup>1074</sup> Voir MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours, et autres actes publics émanés en l'an XII et XII du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Impériale, 1806, Tome V, p. 256.

<sup>1075</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A.

<sup>1076</sup> *Ibid.*

les conseils de recrutement, attachés aux préfectures départementales<sup>1077</sup>. Cette preuve est apportée par les états tenus par les conseils d'administration des bataillons où sont affectés les inscrits, ou par ceux tenus par le commissaire aux revues<sup>1078</sup>. En cas de contestation, les requêtes sont portées devant les conseils de révision des préfectures<sup>1079</sup>. Ce texte met ainsi fin aux prétentions des administrations locales en matière d'obligation de service des inscrits, puisqu'il abroge, *de facto*, les dispositions de l'article XXI du décret du 3 brumaire an IV, concernant l'Inscription maritime.

Au final, l'Empire fait plus qu'atténuer la distinction statutaire inscrits/conscrits. Les réformes alors réalisées jettent des passerelles entre l'Inscription maritime et la conscription militaire. Le rôle des commissaires de l'Inscription maritime est accru. Outre les levées pour la Marine, ils secondent les autorités compétentes en matière de conscription terrestre. En effet, leurs registres permettent de déterminer si un individu est, ou non, professionnel de la mer, et de suivre les mouvements de la population maritime, facilitant ainsi les levées de marins soumis à la conscription. En outre, ayant la direction des unités de gendarmerie maritime affectées sur le littoral, les commissaires de l'Inscription maritime assistent les autorités chargées de procéder aux levées pour l'Armée de terre, dans la poursuite des réfractaires. Conscrits et inscrits se trouvent soumis à un régime uniforme en matière d'obligation de service et de discipline. Les compétences professionnelles des « gens de mer » impliquent simplement qu'ils servent, de préférence, dans les forces navales.

## 2 – La définition d'un régime militaire unique

Dès la Restauration, et bien que les réformes impériales aient été abrogées, l'idée d'une obligation militaire universelle, remplie soit par l'appel soit par l'Inscription maritime, s'impose. Elle entraîne l'application, aux inscrits, de certaines causes d'exemption de service, prévues par les lois sur le recrutement de

---

<sup>1077</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – Partie officielle*, op. cit., tome I, p. 185.

<sup>1078</sup> *Ibid.*

<sup>1079</sup> *Ibid.*

l'Armée (a). L'introduction de la levée permanente, en bouleversant l'ordre de levée des inscrits, accentue le phénomène. À la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime militaire applicable aux inscrits est identique à celui applicable aux conscrits (b).

### a – La reconnaissance d'une obligation militaire universelle

La convergence entre les statuts militaires des inscrits et des conscrits, amorcée durant la Révolution et l'Empire, est remise en cause en 1815. Les réformes impériales – révision de l'exemption de service et création d'une conscription maritime – sont abrogées et la distinction statutaire absolue, entre inscrits et appelés, rétablie par la loi du 10 mars 1818, sur le recrutement de l'Armée<sup>1080</sup>. L'Inscription maritime est restaurée, selon l'ordre prévu par la loi du 3 brumaire an IV. Néanmoins, parce qu'elle implique une obligation militaire, les conseils de révision des préfectures, chargés de fixer la liste définitive des appelés, conservent les prérogatives reçues en 1812. Ainsi, l'article 15 de la loi du 10 mars 1818 précise que les individus dispensés de servir dans l'Armée de terre sont « *comptés numériquement en déduction du contingent à fournir* »<sup>1081</sup>. Les « gens de mer » doivent donc participer au tirage au sort des appelés, et si leur numéro est tiré, ils sont déduits du contingent à fournir et remplacés par les conseils de révision. Les « gens de mer » doivent donc apporter la preuve de leur état, au moyen de leur livret récapitulatif de leurs services, visé par les commissaires de l'Inscription maritime. La loi du 10 mars 1818 pose ainsi une distinction entre le service militaire, universel, et son mode d'exécution, à savoir l'appel ou la levée des inscrits.

La création des équipages de ligne, en 1825, relance le phénomène de convergence statutaire. Les inscrits et les conscrits forment, indistinctement, la seconde source de recrutement de ces équipages<sup>1082</sup>. Cependant, l'évolution ne s'amorce vraiment

---

<sup>1080</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A.

<sup>1081</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 - Partie officielle*, op. cit., p. 141.

<sup>1082</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A. Quand les équipages de ligne sont créés, leurs personnels se recrutent uniquement par le volontariat et l'appel des conscrits. Cette situation est paradoxale, les inscrits étant, en vertu de la loi du 3 brumaire an IV, texte de référence en la matière, la source principale du recrutement de la flotte.



qu'au début de la Monarchie de Juillet, quand le recrutement de l'Armée est réformé par la loi du 21 mars 1832<sup>1083</sup>. Cette loi confirme et complète les dispositions de la loi de 1818. La distinction entre l'obligation militaire et son mode d'exécution est confirmée. En effet, ce texte présente, dans deux titres séparés, l'obligation de service et l'appel des conscrits<sup>1084</sup>. Cette présentation consacre l'universalité de l'obligation militaire des Français, remplie soit par l'appel, soit par la levée des inscrits. L'appel est de principe, c'est le mode normal de formation du contingent. La levée des inscrits reste spéciale, conditionnée par l'exercice d'une profession maritime. Ainsi, les inscrits restent exemptés du service militaire, mais continuent d'être pris en compte, en déduction du contingent, par les conseils de recrutement et de révision, l'article 15 précisant que « *les opérations de recrutement seront revues, les réclamations auxquelles ces opérations auraient pu donner lieu seront entendues, et les causes d'exemption et de déduction seront jugées, en séance publique, par un conseil de révision* ». La compétence des conseils de révision implique l'existence de deux types de litige, en matière de régime militaire applicable aux inscrits. Le premier est propre à la Marine. Il se présente quand un inscrit conteste un ordre de levée d'un commissaire de l'Inscription. Dans cette hypothèse, le litige porte sur l'appartenance de l'individu à la classe appelée à servir. À la différence de l'Armée de Terre, où les contestations en matière d'appel sont jugées en séance publique par les conseils de révision attachés aux préfectures, la procédure est hiérarchique et le recours porté devant le ministre de la Marine. Cette différence s'explique par l'existence de la police des Classes, qui place les « gens de mer » sous l'autorité administrative du ministre. L'autre cas se présente quand une contestation naît à l'occasion de la prise en compte, en déduction, d'un inscrit, pour fixer le contingent. Dans cette hypothèse, c'est une question d'état qui se pose : l'individu en cause est-il inscrit sur le matricule des « gens de mer », et donc dispensé des appels de l'Armée de terre ? Dans ce cas, le conseil de révision doit surseoir à statuer sur la composition définitive du contingent et la question est renvoyée aux

---

<sup>1083</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 – Partie officielle*, op. cit., p. 233-250.

<sup>1084</sup> *Ibid.*, p. 233, titre I « dispositions générales » ; et p. 234-244, titre II « des appels ».

juridictions civiles, seules compétentes en matière d'état des personnes<sup>1085</sup>. Dans cette situation, le matricule des « gens de mer » revêt une valeur probante forte, car émanant d'une autorité représentant le pouvoir central, à savoir les commissaires de l'Inscription maritime, spécialement chargés de veiller au respect d'une police spéciale applicable aux professionnels de la mer, la police des Classes/inscrits.

Surtout, la loi du 21 mars 1832 tire les conséquences de la distinction entre l'obligation de service et son mode d'exécution. Dès lors, les dispositions relatives à la première concernent l'ensemble des individus, inscrits et appelés, soumis à l'obligation militaire. Cela concerne d'abord l'effet potentiel, sur les inscrits, d'une condamnation à une peine afflictive ou infamante. En effet, l'article 2 de cette loi précise que les individus condamnés à de telles peines ne peuvent servir dans les troupes françaises<sup>1086</sup>. De prime abord, ce texte ne concernant que le recrutement de l'Armée de terre, l'article 2 ne s'étend pas aux inscrits. Cependant, l'article 2 relève du titre relatif à l'obligation militaire des citoyens. En outre, il exclut formellement les personnes condamnées à une peine afflictive ou infamante du service militaire, sans précision<sup>1087</sup>. L'Inscription maritime étant un service militaire, cette exclusion concerne, par assimilation, les inscrits. Les lois ultérieures sur le recrutement confirment cette solution<sup>1088</sup>. Le caractère universel de l'obligation militaire soulève également la question de l'application, aux « gens de mer », de certaines causes d'exemption, prévues à l'article 13 de la loi du 21 mars 1832<sup>1089</sup>. À la lecture du texte, deux de ces causes s'appliquent de manière

---

<sup>1085</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1818 – Partie officielle, op. cit.*, p. 142-143, article 16, loi du 10 mars 1818 sur le recrutement de l'Armée.

<sup>1086</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 – Partie officielle, op. cit.*, p. 233.

<sup>1087</sup> *Ibid.* Cette exclusion est logique au regard de la conception de la citoyenneté, une fonction impliquant des droits et des devoirs. Les peines afflictives et infamantes entraînant la déchéance des droits politiques, les devoirs résultant de ces derniers cessent également. Paradoxalement, ces individus peuvent entrer au service de la Marine s'ils sont condamnés aux travaux forcés.

<sup>1088</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1872, op. cit.*, tome 2, p. 182, titre I « dispositions générales », loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'Armée. L'article 1 dispose que tout Français doit le service militaire personnel. L'article 6 précise que les corps organisés en armes sont soumis aux lois militaires et relèvent soit du ministre de la Guerre, soit du ministre de la Marine. Voir également, *Bulletin des lois de la République française, XII<sup>ème</sup> série, deuxième semestre 1889* », *op. cit.*, partie principale, p. 73-74, titre I « dispositions générales », loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'Armée.

<sup>1089</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 – Partie officielle, op. cit.*, p. 236-237. Sont exemptés du service militaire l'aîné des orphelins de père et de mère ; l'aîné des

certaine aux inscrits : celles prévues aux paragraphes 6 et 7. Le premier dispose que le frère d'un individu mort sous les drapeaux, à tout autre titre que le remplacement, est exempté de son obligation militaire. Le second précise qu'est exempté « *celui dont un frère sera mort en activité de service, ou aura été réformé ou admis à la retraite pour blessures reçues dans un service commandé ou infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer* »<sup>1090</sup>. Ces deux causes d'exemption de service découlent de l'obligation militaire même. Elles s'appliquent, dès lors, aux inscrits. Cependant, les autres causes prévues par la loi de 1832 ne les concernent pas. En effet, tant que la levée des inscrits est réalisée par classe, l'extension aux « gens de mer » n'est pas fondée, l'organisation de leur levée prévoyant des garanties analogues à celles de l'article 13 de l'ordonnance du 21 mars 1832. Les « gens de mer » se trouvant dans une des situations mentionnées à cet article sont inscrits dans la quatrième Classe, et ne servent qu'en cas de circonstances exceptionnelles<sup>1091</sup>.

## **b – La définition d'un régime militaire commun**

Le rapprochement entre le régime militaire des inscrits et celui des conscrits prend de l'ampleur après 1835. Outre l'obligation de service des inscrits, progressivement alignée sur celle des conscrits, l'évolution est notable en matière statutaire. En effet, réalisant désormais leur service selon des modalités proches de celles applicables aux conscrits, les marins bénéficient, progressivement, de l'application des causes d'exemption de service prévues par les lois relatives au recrutement de l'Armée de terre. Le constat est identique en matière disciplinaire. L'obligation de service étant désormais proche dans les deux armes, certaines infractions, prévues par les lois sur le recrutement de l'Armée de terre, sont étendues aux inscrits. La loi du 24 décembre 1896, sur l'Inscription maritime,

---

descendants d'une femme veuve ou d'un père soit aveugle, soit âgé de 70 ans ; le frère puîné, si l'aîné, dans ces diverses situations, est aveugle ; le plus âgé de deux frères appelés à faire partie du même tirage, si le plus jeune est reconnu apte au service. La première cause d'exemption concerne l'individu en âge de servir et en position de chef de famille.

<sup>1090</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 – Partie officielle, op. cit.*, p. 237.

<sup>1091</sup> La création des équipages de ligne, en 1825, dont le personnel est fourni par le volontariat et la conscription, réduit d'autant la possibilité pour ces individus d'être levés.

achève cette évolution. L'extension de ces dispositions statutaires est révélatrice de l'évolution de l'Inscription maritime au XIX<sup>ème</sup> siècle : l'aspect militaire de l'Inscription maritime tend à devenir secondaire et le statut d'inscrit présente désormais un intérêt principalement économique.

L'introduction de la levée permanente, en 1835, bouleverse le régime de l'obligation militaire des inscrits. Désormais, les « gens de mer », quelle que soit leur situation familiale, doivent à l'État une période de service obligatoire. Les garanties posées par la loi du 3 brumaire an IV deviennent caduques, l'obligation militaire des inscrits étant réalisée en une fois, dès l'inscription définitive d'un individu sur le matricule des « gens de mer ». Ce nouveau mode de levée ne permet plus d'assurer aux « gens de mer » des garanties analogues à celles prévues par les lois sur le recrutement. En effet, les inscrits, dont le service envers l'État est identique à celui des conscrits, sont exclus du champ d'application de l'article 13 de la loi de 1832, hormis les cas prévus aux paragraphes 6 et 7. Cette question est relayée par les commissaires à l'Inscription maritime. Afin d'y remédier, dans les diverses circulaires sur l'application de la levée permanente qu'il adresse à ces officiers, le ministre de la Marine leur prescrit d'accorder des exemptions de service fondées sur la situation familiale des « gens de mer ». Par exemple, la circulaire du 12 avril 1843, qui limite la levée permanente aux seuls marins sans service à l'État, permet aux commissaires de l'Inscription maritime de donner des sursis aux hommes mariés susceptibles d'être levés<sup>1092</sup>. En effet, les commissaires informent le ministre des problèmes susceptibles d'être soulevés par une application trop stricte du nouveau mode de levée, notamment s'il est décidé de l'appliquer sans tenir compte des situations familiales. Néanmoins, ce sont, avant tout, des considérations économiques qui poussent le ministre à modifier la portée du nouveau mode de levée. Il s'agit de lever uniquement les hommes nécessaires au service. Ainsi, la prise en compte de la situation familiale apparaît comme un moyen de faire varier l'« assiette » de l'Inscription maritime. Le décret du 22 octobre 1863, sur la formation du personnel des équipages de la flotte, en fixant réglementairement la levée permanente, reconnaît également l'application, aux

---

<sup>1092</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série P (Inscription maritime), sous-série 1P (quartier de Toulon), sous-série 1P2 (dépêches ministérielles), carton 30 (1843). Les modalités de ces sursis sont précisées dans une autre circulaire, du 12 juillet 1843.

inscrits, des causes d'exemption prévues par les lois sur le recrutement. La levée des inscrits est désormais qualifiée d'appel, comme dans l'Armée de terre<sup>1093</sup>. L'article 9 précise que l'aîné d'orphelins de père et de mère, l'individu dont le frère est déjà levé pour le service, le fils unique, le fils aîné, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils d'une veuve, peuvent disposer de sursis avant de réaliser leur période<sup>1094</sup>. Ces circonstances sont celles retenues par la loi du 21 mars 1832. Le décret du 22 octobre 1863, qui consacre l'identité de service entre inscrits et conscrits, reconnaît également l'identité de causes susceptibles de faire varier l'obligation de service militaire envers l'État. De même, la possibilité, pour un inscrit, de se faire remplacer est confirmée<sup>1095</sup>. En matière de litige portant sur les obligations militaires des inscrits, la levée permanente n'a pas de conséquence particulière sur la procédure. En effet, les conseils de révision continuent de compter les inscrits en déduction, pour déterminer le contingent, et les éventuels litiges sur l'état d'inscrit restent de la compétence des juges civils. Cette solution est confirmée par les lois du 27 juillet 1872 et du 15 juillet 1889<sup>1096</sup>. De même, si la question concerne l'ordre de levée, le litige reste interne et est réglé par voie hiérarchique. Néanmoins, la question n'est plus de savoir si l'inscrit en cause fait partie, ou non, de la classe levée pour le service, mais s'il peut être dispensé de service. Le Second Empire achève ainsi d'aligner le régime de l'obligation militaire

---

<sup>1093</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1863, op. cit.*, volume 2, p. 533-535, titre II « des appels ».

<sup>1094</sup> *Ibid.*, p. 533-534. Si ce texte reconnaît aux inscrits certaines causes d'exemption applicables aux conscrits, il utilise le terme de sursis. L'exemption n'est donc pas absolue. Elle cesse quand la cause du sursis cesse.

<sup>1095</sup> Le remplacement permet à un individu levé pour le service d'échapper à son obligation de service, en faisant peser cette dernière sur le remplaçant. Cette faculté est reconnue aux inscrits dès 1795. Le remplacement des inscrits est alors source de conflits de compétences entre les administrateurs de la Marine affectés à l'Inscription maritime et les cantons. Cependant, cette pratique paraît peu usitée dans la Marine, en raison de l'ordre de levée prévu par le décret du 3 brumaire an IV. Comme en matière d'exemption de service, l'introduction de la levée permanente donne au remplacement un intérêt certain. L'article 13 du décret du 22 octobre 1863 confirme cette faculté. Néanmoins, à la différence du décret du 3 brumaire an IV, seuls les commissaires sont compétents en la matière. Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1863, op. cit.*, volume 2, p. 534-535.

<sup>1096</sup> En matière d'état des personnes, voir *Bulletin officiel de la Marine - 1872, op. cit.*, volume 2, p. 191-192, article 29, loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'Armée ; et DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 89, p. 474, article 31, loi du 15 juillet 1889. Sur la prise en compte des inscrits, en déduction, dans les opérations de levée de l'Armée de terre, voir *Bulletin officiel de la Marine - 1872, op. cit.*, volume 2, p. 188, article 21, loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'Armée ; et DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 89, p. 474, article 30, loi du 15 juillet 1889.

des inscrits sur celui des conscrits<sup>1097</sup>. La loi du 31 décembre 1896 maintient cette procédure hiérarchique. Le régime militaire des inscrits est devenu une variante de celui des conscrits et en suit désormais l'évolution. Par exemple, quand la loi du 27 juillet 1872 supprime la possibilité d'échapper au service par le remplacement, la mesure est étendue aux inscrits par un décret du 31 octobre 1872<sup>1098</sup>. De même, la réforme de 1896 est adoptée, en partie, dans le but d'aligner le régime de l'appel des inscrits sur celui défini par la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée<sup>1099</sup>.

Cette convergence statutaire entre les inscrits et les conscrits se remarque également en matière pénale. En la matière, l'adoption de la loi du 4 juin 1858, relative au Code de justice maritime, suit la même logique que les réformes de 1806 : organiser, dans la mesure du possible, les juridictions maritimes sur le modèle des tribunaux militaires. L'évolution est plus notable en matière de répression de l'inexécution de l'obligation de service. En effet, la convergence des obligations militaires des marins et des conscrits, ainsi que la définition, en 1832, d'une obligation militaire universelle, soulèvent la question de l'application, à la Marine, des infractions pénales prévues par les lois sur le recrutement de l'Armée, notamment les manœuvres pour échapper au service, les mutilations volontaires et l'insoumission<sup>1100</sup>. Tant que les levées des marins sont réalisées par classe, la

---

<sup>1097</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. 44-51, chapitre II « des appels des inscrits maritimes ». Les causes familiales d'exemption, prévues par les lois sur le recrutement de l'Armée, sont mentionnées à l'article 94. Néanmoins, comme en 1863, ce ne sont pas des causes d'exemption, mais des causes de sursis. L'article 96 en tire les conséquences et précise que si la circonstance fondant le sursis disparaît, ce dernier cesse. Si le bénéficiaire est toujours en âge de servir, il est levé. Enfin, le remplacement est confirmé par l'article 98.

<sup>1098</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1872*, op. cit., volume 2, p. 182, article 4, loi du 27 juillet 1872 ; et *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, Paris, Imprimerie Nationale, 1877, p. 484, article 5, décret du 31 décembre 1872 relatif à l'appel des inscrits maritimes au service de la flotte.

<sup>1099</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 96, p. 365-382. Une partie des débats préalables sont insérés dans les notes de bas de page.

<sup>1100</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - 1832*, op. cit., p. 246-249, titre IV « dispositions pénales », loi du 21 mars 1832 ; *Bulletin officiel de la Marine 1872*, op. cit., volume 2, p. 200-203, titre V, loi du 27 juillet 1872 ; *Bulletins des lois de la République Française - XII<sup>ème</sup> série - deuxième semestre 1889*, op. cit., p. 99-103, titre V, loi du 15 juillet 1889. L'insoumission est introduite en 1832. Ce délit est constitué quand un individu, levé pour le service et ayant reçu une feuille de route, ne s'est pas rendu à la destination fixée par cet ordre dans le mois suivant sa

solution de l'Ancien Régime reste applicable et les inscrits, auteurs de ces faits, sont punis comme déserteurs<sup>1101</sup>. Malgré la mise en place de la levée permanente, l'application des manœuvres pour échapper au service au recrutement naval est réalisée tardivement. Le décret du 22 octobre 1863, le règlement général du 21 novembre 1866, ou le décret du 31 décembre 1872, ne comprennent aucune disposition pénale. L'inscrit qui tente d'échapper à son obligation de service reste puni comme déserteur. La loi du 24 décembre 1896 met fin à cette absence de gradation dans la répression des réfractaires. Les dispositions spéciales de l'Armée de terre relatives aux manœuvres en vue d'échapper au service, à l'insoumission et aux mutilations, sont étendues aux marins<sup>1102</sup>. Ce texte achève ainsi la convergence des régimes de l'obligation militaire des inscrits et des conscrits. C'est une véritable loi sur le recrutement de l'Armée de mer. Ce dernier est quasi identique au recrutement de l'Armée de terre. Cette évolution du régime militaire applicable aux inscrits ne remet pas en cause les attributions des commissaires affectés à l'Inscription maritime. Autorité de droit commun en matière de constitution des équipages depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle, ils centralisent les demandes de sursis des personnes levées pour le service et les transmettent au ministre de la Marine, appréciant, à cette occasion, les causes des demandes. En outre, exerçant leur autorité sur les unités de gendarmerie maritime, présentes dans les quartiers, ils restent chargés de poursuivre les réfractaires. De même, le statut d'Inscrit n'est pas remis en cause. Néanmoins, dès la fin des années 1820, il n'est plus justifié par l'impératif du service de la flotte, mais d'un point de vue économique.

---

date. Avant cette réforme de 1832, les personnes, auteurs de ces faits, sont punies comme déserteurs.

<sup>1101</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 1. La Marine applique, en la matière, sa peine traditionnelle. L'absence pose une présomption de désertion, qui se renforce jusqu'à devenir une infraction, consommée à mesure que l'absence se prolonge.

<sup>1102</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 96, p 377-382, titre VII « Dispositions pénales ».

## B – Le statut d'inscrit

Le statut de marin classé/inscrit est défini dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, puis conservé par les révolutionnaires (1). Militaire dans un premier temps, il acquiert progressivement un intérêt économique, au XIX<sup>ème</sup> siècle (2).

### 1 – Une illustration de la continuité administrative de la Marine

Le statut de marin classé/inscrit trouve son origine dans les « expérimentations » que mène Colbert, dans les années 1660, en matière de recrutement.

Dans un premier temps, avant de généraliser le classement des « gens de mer », par les textes de 1670 et 1673, Colbert utilise le volontariat. Pour rendre les armements royaux attractifs, il accorde aux marins engagés au service du Roi la faculté, s'ils ne sont pas embarqués à bord d'un navire de guerre, de s'engager à bord d'un armement commercial et de cumuler une « demi-solde » royale et une solde privée<sup>1103</sup>. Plus tard, alors que le classement est testé en Bretagne, en Provence et en Saintonge, cette faculté reste ouverte. Par ailleurs, les marins devenus inaptes à servir peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité<sup>1104</sup>. Cependant, l'avantage le plus notable, accordé aux marins, est le monopole des professions maritimes en France, principe constamment rappelé aux XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles<sup>1105</sup>. Hormis la « demi-solde », ces avantages sont confirmés lors de

---

<sup>1103</sup> Voir CLÉMENT (Pierre), *Lettres, mémoires et instructions de Colbert*, op. cit., tome 3, partie 1, p. 43-50, lettre du 24 janvier 1666 de M. Terron, intendant de Rochefort, à Colbert ; et p. 87-88, lettre du 7 février 1667, au même. Dans cette correspondance, Colbert insiste sur les effets néfastes de la presse, notamment l'émigration des gens de mer vers les puissances maritimes.

<sup>1104</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>1105</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 138, édit du mois d'août 1673 ; ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 300, article 1, titre X « du classement », ordonnance du 31 octobre 1784 ; LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 219, articles 1 et 2, décret du 7 janvier 1791 sur les classes des gens de mer ; LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 49-50, articles 1 et 2, loi du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime ; DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 96, p. 365-366 ; articles 1 et 3, loi du 24 décembre 1896 sur l'Inscription maritime. Voir également *infra*, paragraphe 2.



la réforme de 1784<sup>1106</sup>. Dès la création des Classes, la qualité de marin revêt une dimension militaire importante, qui le rapproche du soldat. Cette dimension militaire donne un second fondement aux attributions des commissaires de la Marine sur les « gens de mer »<sup>1107</sup>. En effet, au titre du service administratif de la Marine, les commissaires doivent constater les dépenses, incluant les droits – soldes, primes, pensions – des personnes liées à la Marine, catégorie dont relèvent désormais les individus soumis au classement. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, cet aspect militaire du statut de marin est prépondérant. La discipline militaire, que les individus classés doivent respecter durant leur temps de service, s'étend progressivement aux armements commerciaux. L'évolution du domaine d'application de la désertion l'illustre. Lors de la création du système des Classes, la désertion ne concerne que le non-respect de l'obligation de servir à bord des navires de l'État<sup>1108</sup>. Néanmoins, afin de s'assurer du respect de leur obligation militaire par les « gens de mer », l'édit du mois d'août 1673 précise qu'ils doivent disposer de justificatifs de leurs services à bord des navires royaux. En l'absence de ces documents, les marins sont jugés comme déserteurs, même s'ils s'engagent à bord de navires commerciaux<sup>1109</sup>. Une ordonnance du 27 décembre 1727 étend cette infraction aux armements commerciaux. Ce texte punit de trois ans de galères toute personne qui, embarquant en France ou à l'étranger, déguise son nom, surnom, lieux de naissance et de résidence. Les auteurs des faits sont jugés, à la diligence du commissaire des Classes du lieu de relâche du navire, par le conseil de guerre de l'arsenal le plus proche, même s'ils s'embarquent à bord de navires marchands<sup>1110</sup>. Ainsi, que les marins servent sur les navires de guerre ou à bord des navires marchands, ils sont susceptibles de commettre un crime militaire : la désertion. Le phénomène est identique en matière de discipline à bord des navires commerciaux. Une ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 1745 interdit aux patrons de navires d'accorder aux marins des avances sur les gages « *pour loyer, subsistances*

---

<sup>1106</sup> La demi-solde en plus de la solde privée est supprimée par manque de fonds. La contrepartie est la mise en place d'un « tour de rôle » tenant compte de la situation familiale des inscrits.

<sup>1107</sup> Voir *supra*, section 1.

<sup>1108</sup> Elle est constatée par la différence entre les rôles de levée et les rôles d'armement.

<sup>1109</sup> Voir *Code des armées navales, op. cit.*, p. 139.

<sup>1110</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 1 (1708-1730).

*et hardes* »<sup>1111</sup>, sauf si elles sont acceptées par les administrateurs des Classes et inscrites sur les rôles des Classes. Le préambule de ce texte précise que la mesure vise à préserver les mœurs du marin qui peut, en cas de dettes, sombrer dans le libertinage, voire la désertion<sup>1112</sup>. Les armements commerciaux permettent d'assurer l'entraînement des marins à la manœuvre. Par conséquent, ils doivent y prendre des habitudes de discipline. Les « gens de mer » sont donc, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, dans un état militaire permanent, qui résulte de leur activité professionnelle. Le système des Classes est alors proche du volontariat. L'état de marin ou d'ouvrier maritime, et l'obligation de service qui en découle, sont la conséquence d'une démarche volontaire. Durant l'Ancien Régime, l'institution n'est pas en rupture avec le mode de recrutement de l'Armée de terre, à savoir l'engagement. Les avantages accordés aux « gens de mer » ne sont que les contreparties à un engagement particulier<sup>1113</sup>. Dès lors, une police spéciale, à finalité militaire, est applicable aux professionnels de la mer : la police des Classes. Son respect est du ressort des commissaires de la Marine, seuls compétents pour administrer les ressources nécessaires au service naval<sup>1114</sup>.

Ce statut spécial est conservé durant la Révolution. Cependant, le service des inscrits est désormais une déclinaison de l'obligation, pesant sur l'ensemble des citoyens, de participer à la défense de la Nation. L'organisation du service des « gens de mer » est fondée sur leurs capacités particulières. Ces dernières justifient, d'abord, leur service exclusif dans la Marine. La loi du 7 janvier 1791, à son article premier, résume parfaitement cette nouvelle perception de l'institution. Il dispose que *« tout citoyen français pourra embrasser les professions maritimes. Tous ceux exerçant ces professions, seront obligés au service public sur mer ou dans les arsenaux ; à cet effet, ils seront classés, et dès-lors dispensés*

---

<sup>1111</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 2 (1731-1749).

<sup>1112</sup> *Ibid.*

<sup>1113</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>1114</sup> À l'occasion de la réforme de 1784, cette fonction est attribuée aux anciens officiers de vaisseau assurant la fonction de chef des Classes. Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, *op. cit.*, tome 27, p. 492, article 8, titre V, ordonnance du 31 octobre 1784. Ce texte dispose que les chefs des classes *« feront observer les règles de la police des classes »*.

*de tout autre service public* »<sup>1115</sup>. De même, le décret du 3 brumaire an IV précise que les inscrits sont dispensés de « *tout service public autre que ceux de l'armée navale, des arsenaux de la Marine et de la garde nationale dans l'arrondissement de son quartier* »<sup>1116</sup>. L'expression « *tout service public autre* » désigne, principalement, le service au sein de l'Armée de terre. Les inscrits échappent à la conscription, principe régulièrement rappelé au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1117</sup>. Cette exemption étant justifiée par l'état de professionnel de la mer, elle cesse quand le marin renonce à cet état. Dans ce cas, l'ancien marin peut être astreint au service militaire classique s'il est en âge de servir<sup>1118</sup>. L'Assemblée Nationale reste cependant silencieuse sur les anciens avantages prévus par le texte de 1784. La

---

<sup>1115</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 219.

<sup>1116</sup> *Id.*, volume 6, p. 51, section I, article VII.

<sup>1117</sup> Les lois sur le recrutement militaire rappellent régulièrement le principe. Voir *Bulletin des lois de la République n°223*, Paris, Imprimerie de la République, page 5, article XVI, loi du 19 fructidor an VI relative au mode de formation de l'Armée de terre ; BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - 1828*, op. cit., p. 141-142, article 15, titre II, loi du 10 mars 1818 sur le recrutement de l'Armée ; BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - 1832*, op. cit., p. 237-238, article 13, titre II, loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'Armée ; *Bulletin officiel de la Marine - 1872*, op. cit., volume 2, p. 188, article 21, article 20, titre II, loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'Armée ; DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 89, p. 474, article 30, 1<sup>ère</sup> section, chapitre II, titre II, loi du 15 juillet 1889. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (An IX - An XI), lettre du 18 frimaire an XI, du chef d'administration du port de Toulon aux chefs de service dans les quartiers maritimes, sur la « *question de savoir si les réquisitionnaires et conscrits qui sont actuellement au service de la Marine devaient être définitivement inscrits comme les autres marins, ou s'ils étaient susceptibles de jouir des mêmes avantages que ceux employés dans l'Armée de terre* ». Le ministre précise que les conscrits et réquisitionnaires de la Marine ne sont pas susceptibles de bénéficier des avantages accordés aux personnes servant dans l'Armée de terre, notamment le bénéfice d'un congé absolu. Cette exclusion est basée sur la différence entre le service naval, justifié d'un point de vue technique, et le service militaire, fondé sur une obligation naturelle. Jusqu'en 1812, cette exemption, dont bénéficiaient les inscrits, soulève des tensions entre l'administration de l'Armée de terre et celle de la Marine. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (An IX - An XI), lettre du chef d'administration du port de Toulon aux commissaires des Classes, du 13 pluviôse an XI. Le chef d'administration du port de Toulon transmet, à ses subordonnés, une lettre du ministre de la guerre, adressée aux préfets maritimes, dans laquelle il demande aux agents de la Marine de procéder au remplacement des inscrits maritimes.

<sup>1118</sup> Cette précision est légalement apportée en 1872. Les textes de 1818 et 1832 ne donnent pas de précision en la matière. Ils se contentent d'exclure les inscrits du service militaire, en rappelant qu'ils sont soumis aux dispositions de la loi du 3 brumaire an IV. La loi de 1872 précise, à son article 21, que les individus qui se font rayer du matricule des gens de mer sont tenus d'en faire la déclaration au maire de la commune où ils résident, et s'ils sont encore en âge de servir, d'accomplir le service militaire dans l'armée active, puis de servir dans la réserve. Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1872*, op. cit., volume 2, p. 188 et 189, article 21, loi du 27 juillet 1872.

question de les maintenir, ou non, n'est pas abordée durant les débats préalables à la réforme des Classes<sup>1119</sup>. Cette question reste en suspens et la loi du 7 janvier 1791, sur les Classes des « gens de mer », précise, à son article XXVI, que « *tout ce qui est prescrit par le présent décret pour le classement des gens de mer, s'exécutera sans distinction dans toutes les parties du royaume, l'Assemblée Nationale supprimant tout privilège, usage et exception à ce contraire* »<sup>1120</sup>. La seconde partie de cet article est sujette à interprétation. L'Assemblée supprime tout privilège, usage et exception contraire au classement. Cependant, les privilèges prévus par l'ordonnance du 31 octobre 1784 ne sont pas contraires au classement, leur finalité étant de stimuler le développement de la population maritime. Il est donc possible d'admettre leur existence dans le nouvel ordre politique. D'un autre côté, le classement n'est qu'une variante de l'obligation de défendre la Nation. Les avantages attachés à l'état de marin ne sont plus, par conséquent, justifiés. La rédaction de l'article XXVI de la loi du 7 janvier 1791 traduit, en la matière, une division de l'Assemblée Nationale. Cette division prend rapidement fin. En effet, l'adoption de la loi du 13 mai 1791, qui confirme l'existence de la Caisse des invalides de la Marine, maintient les pensions prévues au bénéfice des « gens de mer »<sup>1121</sup>. En outre, à partir de 1792, la guerre pousse les Révolutionnaires à conserver aux marins leurs avantages statutaires. En effet, l'adoption de l'Acte de Navigation, de 1793, marque le début d'une guerre maritime économique entre la France et l'Angleterre. La protection des marins français par des règles statutaires devient une arme dans cette lutte<sup>1122</sup>. La loi du 3 brumaire an IV consacre ainsi une section entière à ce statut<sup>1123</sup>. Les dispositions de l'ordonnance du 31 octobre 1784, en la matière, sont confirmées. Les marins inscrits disposent du monopole des activités maritimes commerciales et, en cas

---

<sup>1119</sup> Les débats parlementaires se concentrent principalement sur la question du maintien, ou non, du classement des marins. Voir *supra*, section 1, paragraphe 1.

<sup>1120</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 225.

<sup>1121</sup> Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>1122</sup> Ces règles statutaires forment le volet personnel du protectionnisme commercial, instauré par l'Acte de navigation. Ce dernier précise que seuls les navires français peuvent importer des marchandises dans les ports de France. Est français tout navire construit en France ou déclaré de bonne prise par les autorités françaises, et dont l'équipage est constitué de marins français, c'est-à-dire d'inscrits.

<sup>1123</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 54-56, section III « des avantages attachés à l'état de marin inscrit ».

d'infirmités reçues à l'occasion de leurs services, tant pour le compte de l'État que pour le compte d'un particulier, ils peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité. Quand ils servent dans la Marine, leur famille peut bénéficier d'une délégation de solde et leurs enfants disposent de facilités pour pouvoir embrasser une profession maritime<sup>1124</sup>. Il s'agit ainsi de protéger la catégorie socioprofessionnelle des « gens de mer » et de favoriser son développement - objectif déjà poursuivi par les Classes à la fin de l'Ancien Régime – afin que la Marine dispose de la ressource humaine nécessaire à son service, tout en maintenant l'activité maritime commerciale<sup>1125</sup>.

## 2 – L'apparition d'une catégorie socioprofessionnelle

L'alignement définitif du régime militaire des inscrits sur celui des conscrits, pendant le XIX<sup>ème</sup> siècle, accentue cet aspect économique au détriment de l'aspect militaire<sup>1126</sup>. Ce dernier reste néanmoins important jusqu'à la fin des années 1820. La tendance à étendre la police et la discipline applicables dans la Marine aux navires commerciaux est confirmée. L'exemple de la désertion l'illustre une nouvelle fois. Dès la fin de l'Ancien Régime, ce crime, militaire par nature, s'applique dans le cadre d'armements commerciaux. Durant la Révolution, cette solution est confirmée par le renvoi aux dispositions anciennes en matière de police des « gens de mer »<sup>1127</sup>. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la désertion est définitivement intégrée au sein du droit pénal applicable à la Marine marchande<sup>1128</sup>. De même,

---

<sup>1124</sup> Sur les délégations de solde, voir *supra*, partie 1, chapitre 2. Sur les facilités accordées aux enfants d'inscrits pour embrasser une profession maritime, voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 6, p. 55, articles XXXI et XXXII, loi du 3 brumaire an IV. Le premier dispose que les enfants des deux sexes, âgés de moins de 10 ans, des inscrits levés pour le service ont droit à des secours, le second précise que les enfants de marins sont embarqués comme mousques à bord des navires de l'État ou de commerce, par préférence aux autres Français désirant naviguer.

<sup>1125</sup> Cet objectif n'est pas rempli, comme le montre le maintien du bagne dans les arsenaux et la création, sous l'Empire, d'une conscription maritime.

<sup>1126</sup> Le préambule de l'ordonnance de 1825, portant création des équipages de ligne, insiste sur la nécessité de laisser les professionnels de la mer se livrer à leurs activités professionnelles.

<sup>1127</sup> Notamment par l'article XXVI du décret du 7 janvier 1791. Le décret du 3 brumaire an IV reste silencieux en la matière. Les textes de 1791 et 1795 se concentrent principalement sur la procédure d'inscription et de radiation du matricule des gens de mer, et sur le mode de levée. En matière de répression des infractions à la police des classes, ils renvoient au texte 1784.

<sup>1128</sup> Cette évolution est achevée par l'adoption du décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, pour la Marine marchande. L'article 60 précise que la désertion fait partie des délits maritimes. Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852*, *op. cit.*, volume 1, p. 421. Voir également *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

l'ensemble des campagnes, tant commerciales que pour le compte de l'État, est pris en compte pour un changement de grade, ou de Classe dans un grade, au sein de la Marine militaire, ainsi que pour le calcul de la pension<sup>1129</sup>

Le phénomène est similaire en matière d'état professionnel. En raison de la technicité du service naval, les « gens de mer » sont en principe employés sous une même qualification professionnelle, tant dans la Marine militaire que dans la Marine marchande. Par conséquent, ils disposent des mêmes grades dans les deux Marines. Le système de levée doit tenir compte des diverses spécialités techniques nécessaires pour assurer la navigation d'un navire, et un marin servant sous telle fonction dans la navigation commerciale doit servir sous la même qualité dans la Marine de guerre<sup>1130</sup>. Dès la création des Classes, à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, les commissaires affectés aux Classes doivent mentionner, sur le registre des Classes, la profession des « gens de mer »<sup>1131</sup>. Elle conduit, dans une certaine mesure, à

---

<sup>1129</sup> Le principe est posé par la loi du 3 brumaire an IV sur l'Inscription maritime. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 55, article XXIX. En matière de pension, il est confirmé par les textes en matière de pension accordée sur la Caisse des invalides, notamment l'ordonnance du 22 mai 1816 sur la Caisse des invalides. La tendance à aligner le service militaire des inscrits sur celui des conscrits, amorcée dans les années 1830, et les divergences structurelles croissantes entre la Marine militaire et la Marine marchande, à partir du Second Empire, ne mettent pas fin à ce mode de calcul. La loi du 28 juin 1862 sur les pensions dites de demi-solde précise que les pensions de demi-solde sont dues après 25 années de service, tant à bord de navires marchands qu'à bord des navires de l'État. Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>1130</sup> Ce principe justifie l'intervention des commissaires des Classes/Inscription maritime dans l'accès à certains postes dans la Marine marchande, comme ceux de pilote ou les divers postes de patron de navire (capitaine au long cours, maître au grand ou au petit cabotage). Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 1P5 (actes normatifs), carton 1 (1708 - 1730), règlement du 15 août 1725 sur la réception des maîtres, pilotes et pilotes lamaneurs ; ou carton 6 (1783 - 1789), règlement du 10 mars 1784 sur la réception des pilotes lamaneurs. Jusqu'en 1789, les commissaires de la Marine sont en concurrence, sur ce point, avec les amirautés. Voir notamment SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 1P5 (actes normatifs), carton 2 (1731 - 1749), Arrêt du Conseil d'État du Roi du 7 avril 1736, qui casse des lettres de pilotes délivrées par l'amirauté de Granville, sans les justificatifs nécessaires, notamment la preuve de leur temps de service à bord des navires royaux, preuve fournie par le matricule des gens de mer.

<sup>1131</sup> Cette mention est prévue par l'ordonnance du 19 avril 1670 et l'édit du mois d'août 1673. L'ordonnance du 31 octobre 1784 donne des précisions sur les professions maritimes concernées par l'obligation de service, aux articles 4, 5 et 6, titre X « du classement ». Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 500. Le décret du 7 janvier 1791 reprend, en partie, à son article II, cette liste. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 219-220. L'article VI précise que nul ne peut être inscrit comme matelot ou ouvrier maritime sans justification. Le décret du 3 brumaire an IV conserve cette liste, aux articles II et XLIV. Voir LEBEAU, *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 49, 50 et 57. En outre, il complète,

l'assimilation entre les grades de la Marine militaire et ceux de la Marine marchande. Au cours du XVIII<sup>ème</sup> siècle, outre leur pouvoir discrétionnaire en matière de levée, il est reproché aux commissaires des Classes de ne pas tenir compte de cette spécialisation technique et d'employer des inscrits sous une autre qualité, voire un autre grade, que ceux mentionnés sur le registre des « gens de mer »<sup>1132</sup>. Les réformes révolutionnaires confirment cette assimilation d'emploi pour raison technique<sup>1133</sup>. Ainsi, les officiers de la Marine marchande bénéficient d'un grade dans la Marine militaire<sup>1134</sup>. Cette assimilation accroît l'emprise de l'État sur la Marine marchande. Les grades supérieurs de cette dernière sont légalement définis et ne sont ouverts qu'aux marins remplissant certaines conditions d'âge et de service, ces conditions étant justifiées par les registres des commissaires des Classes<sup>1135</sup>. Ce phénomène se remarque également en matière de formation des cadres. Un décret du 10 août 1791 met en place, dans certaines localités maritimes, des écoles d'hydrographie, chargées de former : les capitaines au long cours, les maîtres au cabotage, les enseignes non entretenus et les pilotes<sup>1136</sup>. Ces écoles sont alors attachées aux municipalités<sup>1137</sup>. L'administration

---

à l'article XXXVII, les listes professionnelles par la liste des grades des gens de mer (mousses, novices, matelots, quartiers-maîtres, contremaîtres, etc.).

<sup>1132</sup> Voir VALIN (René-Joshua), *Nouveau commentaire sur l'ordonnance du mois d'août 1681*, op. cit., p. 517. Le problème se pose en termes de solde des marins. Cette dernière est fixée en fonction de la qualité et du grade des gens de mer. Pour remédier à ce problème, l'ordonnance du 31 octobre 1784 précise que les opérations de recensement des gens de mer sont réalisées sous la surveillance des chefs des classes. Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, op. cit., tome 27, p. 492, articles 4 à 7, titre V. Néanmoins, l'Ancien Régime ne va pas jusqu'à la reconnaissance d'une assimilation entre les grades des officiers de la Marine marchande et ceux des officiers de vaisseau, ce qui suscite certaines tensions durant les débats relatifs au maintien du classement à la fin de l'année 1790.

<sup>1133</sup> Voir *supra*, A.

<sup>1134</sup> Même s'il est abordé durant les débats parlementaires, ce point est ignoré lors de la réforme de 1791. Cette assimilation est reconnue en 1795. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 60, article X, loi du 3 brumaire an IV concernant l'admission et l'avancement des officiers de la Marine militaire, et la réception des capitaines des bâtiments du commerce, maîtres au petit cabotage, pilotes côtiers et pilotes lamaneurs. Cet article dispose que les capitaines des bâtiments de commerce, levés pour le service des navires de l'État, servent en qualité d'enseigne de vaisseau. Voir également article XIV, les maîtres au petit cabotage servent en qualité de pilote côtier.

<sup>1135</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 60-61, articles IX, XIII et XV, loi du 3 brumaire an IV concernant l'admission et l'avancement des officiers de la Marine militaire, et la réception des capitaines des bâtiments du commerce, maîtres au petit cabotage, pilotes côtiers et pilotes lamaneurs.

<sup>1136</sup> *Id.*, volume 1, p. 188-201, décret relatif aux écoles de la Marine. Les termes d'enseignes non entretenus désignent les officiers des équipages marchands. Les concours aux places d'élève dans ces écoles sont ouverts aux individus justifiant d'un certain nombre d'année de navigation, c'est-à-dire les « gens de mer » classés/inscrits.

de la Marine en est exclue, bien que la Marine ait des intérêts dans la formation des cadres de la Marine marchande<sup>1137</sup>. Cette situation perdure jusqu'en 1825. En effet, pour former les cadres de la Marine militaire, l'Empire s'appuie sur deux écoles spéciales de Marine, à Brest et à Toulon<sup>1138</sup>. Les écoles chargées de former les cadres de la Marine marchande sont réformées par l'ordonnance du 10 août 1825. Aux termes de ce texte, l'administration et la police intérieure des écoles d'hydrographie, créées par la loi du 10 août 1791, sont de la compétence « *des intendants, des ordonnateurs ou des officiers d'administration chargés de l'Inscription maritime* »<sup>1139</sup>. Cette réforme illustre, avec plus de force, la nature économique que revêt alors l'Inscription maritime durant le Restauration. En effet, adopté au moment de la création des équipages de ligne, ce texte en suit la même logique. Il s'agit de fournir à la Marine marchande, dont les armements doivent être facilités par l'existence d'équipages spécialement dédiés aux navires de guerre, des cadres mieux formés sous le contrôle de la Marine. En pratique, la direction de ces établissements relève des commissaires de l'Inscription maritime. Cette compétence en matière de formation des cadres est confirmée par la suite, l'ordonnance du 10 août 1825 restant le texte organique fondateur des écoles d'hydrographie au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1140</sup>. Le contrôle que les administrateurs de la Marine exercent sur la Marine marchande, dès la fin de l'Ancien Régime, est par conséquent accru. Cependant, l'introduction de la levée permanente accentue le caractère civil de la fonction de commissaire à l'Inscription maritime. En effet, à partir de 1835, le service des « gens de mer » se réalise en une fois, après l'inscription définitive sur le matricule des « gens de mer ». Les officiers de la Marine marchande, naviguant dans les faits depuis plusieurs années, échappent,

---

<sup>1137</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, volume 2, p. 190, article VI, décret du 10 août 1791.

<sup>1138</sup> Les commissaires de l'Inscription maritime veillent au bon déroulement des examens.

<sup>1139</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1809-1815 – Partie Officielle*, op. cit., tome I, p. 118-28. Ces écoles sont attachées aux arsenaux de Brest et Toulon. Chargées de former les cadres militaires, elles sont administrées par des conseils, dont fait partie le commissaire aux revues.

<sup>1140</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle*, op. cit., p. 378, article 3, alinéa 2.

<sup>1141</sup> Aux termes du règlement général du 21 novembre 1866, l'accès à ces écoles est gratuit pour les fils d'inscrits. Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. 29, article 55.



en pratique, au nouveau mode de levée, qui touche principalement les individus qui commencent leur carrière dans la navigation commerciale<sup>1142</sup>.

À partir du Premier Empire, les commissaires de l'Inscription maritime cumulent ces prérogatives relatives au statut d'inscrit avec la police de la navigation et la police des pêches<sup>1143</sup>. Ces dernières tendent alors à être absorbées par la police des Classes<sup>1144</sup>. Se pose alors la question de la définition précise de la police des Classes. Cette question est tranchée par la Cour de cassation, dans l'arrêt Offret, du 14 juillet 1827<sup>1145</sup>. En l'espèce, le commissaire à l'Inscription maritime de l'île de Ré, le sous-commissaire Offret, procède à l'arrestation de Giraudeau, marin classé, au motif que ce dernier, en sa qualité de patron de pêche, n'avait pas remis au syndic des « gens de mer » le rôle d'équipage de son navire. En effet, Giraudeau ayant opposé deux fois un refus à la demande du commissaire Offret, ce dernier le fait arrêter et le défère au commissaire général de Rochefort. L'ordonnateur du port de Rochefort renvoie Giraudeau au commissaire Offret, au motif que s'il a commis un délit envers le service, les juridictions maritimes sont compétentes, et s'il a commis une faute disciplinaire, la sanction est à l'appréciation du commissaire du quartier. Le commissaire général de Rochefort précise, néanmoins, que si la faute n'est ni disciplinaire, ni un délit envers le service dû à l'État, elle relève des autorités de droit commun. Ainsi, se pose le problème de qualification exacte de la faute commise par Giraudeau. Ce dernier porte alors plainte contre le commissaire Offret, pour arrestation arbitraire, devant le tribunal correctionnel de La Rochelle. Ce tribunal juge en défaveur du sous-commissaire Offret, et rejette l'exception d'incompétence que ce dernier lui oppose. En effet, il prétend qu'en sa qualité de commissaire à l'Inscription maritime, il n'a fait qu'assurer le respect de la police des Classes. Le commissaire Offret interjette

---

<sup>1142</sup> Voir, par exemple, BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, Paris, Imprimerie Nationale, 1849, volume 1, p. 373, circulaire du 13 août 1838 portant que la levée permanente ne devra atteindre les officiers-mariniers ayant moins de trois années d'activité dans leur grade, qu'autant que la somme de leurs services à l'État, tout compris, ne s'élèverait point à six années.

<sup>1143</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, B.

<sup>1144</sup> Sur les raisons de cette tendance, voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>1145</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1828 – Partie officielle*, op. cit., p. 985-1039, l'ensemble de l'affaire y est présenté. Voir aussi SIREY, *Recueil général des lois et arrêts, en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris : Chez M. Pouleur, 1827, partie 1, p. 522.

appel. La Cour de Saintes infirme le jugement de première instance et statue que, Offret ayant agi dans la sphère de ses attributions, les juridictions ordinaires ne sont pas compétentes pour juger l'affaire au fond. Cette décision est attaquée en cassation. Elle est cassée par la Cour de cassation, par l'arrêt du 14 juillet 1827. La Chambre criminelle précise que les inscrits « *doivent être considérés comme de simples habitants pour tous les crimes et délits dont ils peuvent se rendre coupables entre eux ou qui peuvent être commis à leur préjudice ; que la surveillance à laquelle ils sont soumis n'est point une discipline militaire, et ne peut rien changer à la compétence* »<sup>1146</sup>. En outre, pour la Cour, les faits en cause dans cette affaire relèvent non de la police des Classes, mais de la police de la navigation. Cet arrêt tempère les prérogatives des commissaires de l'Inscription Maritime. En effet, cumulant les polices des pêches, de la navigation et des inscrits, ils administrent désormais, au sens classique du terme, leurs quartiers<sup>1147</sup>. La nature particulière du statut de commissaire permet de contourner le problème posé par la prise en charge, par un service de nature militaire - la Marine - d'un pan entier de l'administration civile, c'est-à-dire l'administration de la population et de l'activité maritimes<sup>1148</sup>. Néanmoins, les commissaires affectés à l'Inscription maritime continuent d'exercer, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, leurs prérogatives comme leurs prédécesseurs de l'Ancien Régime, c'est-à-dire dans un esprit militaire. Si le contexte de guerre, durant la Révolution et l'Empire, justifie cette situation, le contexte de la Restauration ne le permet plus. L'arrêt Offret met ainsi fin à cette tendance.

L'aspect civil du statut d'inscrit devient ensuite progressivement prépondérant. Les aménagements de l'obligation de service, réalisée dans les années 1820 – 1840, puis confirmée durant le Second Empire et la Troisième République, entraînent formation d'un droit commun du service militaire, droit commun que les textes propres à la Marine ne font qu'adapter à ses spécificités. La police des Classes –

---

<sup>1146</sup> Voir SIREY (Jean-Baptiste), *Recueil général des lois et arrêts, en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public, op. cit.*, p. 523.

<sup>1147</sup> L'évolution amorcée au XVIII<sup>ème</sup> siècle, mise en avant par Christian Schnackembourg, qui tend à faire des commissaires des Classes les administrateurs des gens de mer, est ainsi achevée. Voir SCHNACKENBOURG (Christian), *L'Amirauté de France à l'époque de la Monarchie administrative, op. cit.*, volume II, p. 186.

<sup>1148</sup> Le caractère militaire du statut de commissaire de la Marine est reconnu progressivement, des réformes de l'An VIII à 1853.

expression utilisée à l'occasion de l'affaire Offret - devient alors la police des inscrits, nouvelle catégorie socioprofessionnelle.

## **Paragraphe 2 – Un domaine de compétence large**

Ce changement de terminologie – police des Classes puis police des inscrits – n'a pas de conséquence sur le contenu des normes applicables aux marins. Cependant, leur finalité cesse d'être militaire (**A**). Cette évolution de la police des Classes accentue le caractère civil de la fonction de commissaire à l'Inscription maritime. En effet, dès l'Empire, ces derniers sont amenés, en pratique, à exercer la police de la navigation et la police des pêches (**B**).

### **A – De la police des Classes à la police des inscrits**

Comme l'ensemble de l'institution, les normes de police applicables aux marins sont définies dès l'Ancien Régime, puis confirmées durant la Révolution et l'Empire (**1**). Au XIX<sup>ème</sup> siècle, elles suivent l'évolution de l'Inscription maritime et acquièrent progressivement une finalité économique (**2**).

#### **1 – La police des Classes**

Dans son sens classique, la notion de police désigne l'ensemble des prérogatives exercées par une autorité administrative, en vue de maintenir l'ordre public sur une portion du territoire ou dans une administration. Par conséquent, la police des Classes peut se définir comme l'ensemble des prérogatives exercées par les commissaires préposés dans les quartiers, en vue d'assurer la levée des hommes nécessaires au service de la Marine.

Dès l'Ancien Régime, elle se traduit d'abord par la surveillance des mouvements de la population maritime. Le principe est posé par les textes fondateurs de l'institution. L'ordonnance de 1670 et l'édit de 1673 précisent que les « gens de mer » classés sont tenus d'avoir toujours avec eux les justificatifs de leurs états de service, dans le but de vérifier s'ils sont libres de s'engager sur un armement

commercial<sup>1149</sup>. Ce contrôle des mouvements de la population maritime est complété par l'ordonnance du 31 octobre 1784. Aux termes de ce texte, outre les mouvements de la population maritime, les commissaires des Classes surveillent les mouvements des navires de pêche et marchands, présents dans leurs quartiers<sup>1150</sup>. Cette surveillance des mouvements de la population maritime est assurée via le visa obligatoire des rôles d'équipage des navires marchands par les commissaires. Tout navire français, avant de quitter un port, doit faire certifier son rôle d'équipage par l'officier des Classes<sup>1151</sup>. Ce visa fonde l'intervention des commissaires des Classes en matière de navigation commerciale. Le cas se présente déjà en matière de discipline interne aux équipages marchands<sup>1152</sup>. De même, à l'occasion de la certification des rôles d'équipage, les commissaires sont amenés à vérifier la composition des équipages, notamment si la proportion de marins classés composant l'équipage est celle légalement fixée et si les navires embarquent le nombre de mousses, de novices ou d'officiers spécialisés, prévu par les textes<sup>1153</sup>. Outre les mouvements, cette police concerne également l'état de marin<sup>1154</sup>.

Les Révolutionnaires confirment l'existence de cette police. Elle reste de la compétence des officiers d'administration de la Marine et consiste toujours en une surveillance des mouvements de la population maritime et en un contrôle de l'état

---

<sup>1149</sup> Voir *Code des armées navales*, *op. cit.*, p. 128-129, ordonnance du 19 avril 1670, pages 139 et 140, édit du mois d'août 1673.

<sup>1150</sup> Voir ISAMBERT, JOURDAN, DECRUSSY, *Recueil Général des Anciennes Lois Françaises*, *op. cit.*, tome 27, p. 495, article 7, titre VII. Ce texte dispose que les commissaires des Classes doivent fournir, au secrétaire d'État à la Marine, un état annuel des navires de pêche et de commerce présents dans leurs quartiers.

<sup>1151</sup> Quand un navire quitte un port étranger, cette prérogative est exercée par le consul de France, solution confirmée au XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette prérogative est un reliquat de l'organisation de l'Ancien Régime. Le commerce était alors de la compétence du secrétaire d'État à la Marine. Les consuls de la nation française à l'étranger sont sous son autorité et il arrive que des commissaires de la Marine assurent cette fonction.

<sup>1152</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 1P5 (actes normatifs), carton 2 (1731 - 1749), ordonnance du 22 juin 1753 relative à la police et à la discipline des équipages marchands à destination des colonies d'Amérique. Ce texte dispose que les commissaires des Classes sont chargés, à l'arrivée des navires, de procéder à une revue des équipages, de faire arrêter les auteurs d'infractions à la police et à la discipline, et de remettre aux amirautés les cas les plus graves.

<sup>1153</sup> *Id.*, carton 3 (1752 - 1769), déclaration du Roi du 15 novembre 1767 sur l'obligation d'inclure un chirurgien dans les équipages des navires naviguant au long cours.

<sup>1154</sup> Voir *supra*, paragraphe 1, B.

des personnes astreintes au service de la Marine<sup>1155</sup>. Ce texte précise, par ailleurs, que les administrateurs de la Marine chargés du service des Classes sont compétents pour « *la certification de tous les extraits des pièces nécessaires pour constater l'état des gens de mer et leurs conventions avec les armateurs* »<sup>1156</sup>. Les administrateurs de la Marine affectés au service des Classes deviennent compétents pour veiller à la légalité des conventions liant les armateurs aux marins. Une catégorie professionnelle – les marins - voit donc ses droits protégés par l'État. Néanmoins, aux termes de la définition classique de la notion de police, la police des Classes ne doit s'appliquer qu'à l'occasion des levées, quand les marins remplissent leurs obligations envers l'État, et ne doit viser que le bon ordre en la matière. La police des Classes sort ainsi de son cadre militaire originel. La réforme de 1795 confirme cette évolution<sup>1157</sup>. Elle reste relative aux mouvements et à l'état professionnel des inscrits. Les marins restent tenus de signaler, au commissaire du quartier où ils résident, leurs déplacements tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur<sup>1158</sup>. De même, les commissaires continuent de contrôler les armements commerciaux, via la certification des rôles d'équipage<sup>1159</sup>. Comme sous les régimes précédents, ce contrôle a pour finalité d'assurer le respect des droits des divers acteurs de la vie maritime : l'État, la Caisse des invalides, les « gens de mer ». La police des Classes revêt ainsi une dimension comptable importante. Les commissaires de l'Inscription maritime sont chargés de tenir l'ensemble des écritures comptables du service maritime local. Comme en matière d'administration des arsenaux, ce contrôle dépasse le seul aspect financier. En effet, les commissaires de l'Inscription tiennent le compte des années de service des inscrits et des diverses circonstances - changement de grade/qualification ou de situation familiale, principalement - susceptibles de faire varier leur obligation de service envers l'État, leur solde ou leur droit à pension<sup>1160</sup>. Cette compétence est également importante pour les tiers liés aux inscrits, et d'abord pour la famille de

---

<sup>1155</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 222, article XIII.

<sup>1156</sup> *Ibid.*, article 13.

<sup>1157</sup> *Id.*, volume 6, p. 54 à 57.

<sup>1158</sup> *Id.*, volume 1, p. 221, article IX, loi du 7 janvier 1791 ; volume 6, p. 55, article XXVII, loi du 3 brumaire an IV.

<sup>1159</sup> *Ibid.*, p. 222, article XIII, loi du 7 janvier 1791.

<sup>1160</sup> En ce qui concerne les invalides, voir *infra*, chapitre 4, section 2, paragraphe 1. Cette compétence concerne également les parts de prises, voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2.

l'inscrit, en raison de la faculté de délégation ouverte par la loi du 3 brumaire an IV<sup>1161</sup>. En outre, comme sous l'Ancien Régime, la solde peut être saisie, si la dette de l'inscrit est constatée par le commissaire de l'Inscription<sup>1162</sup>. La police des Classes n'est donc qu'une branche spéciale de la police administrative qu'exercent les officiers d'administration de la Marine. Néanmoins, elle diffère dès la Révolution, en raison du contrôle réalisé par les administrateurs des Classes/Inscription sur les conventions entre les « gens de mer » et les armateurs. Cette différence est alors mineure et ce contrôle est, pour lors, fondé sur le caractère militaire du statut de marin classé. Les armateurs doivent ainsi employer les « gens de mer » selon le grade et l'emploi mentionnés sur le matricule tenu par l'administrateur des Classes/Inscription. De même, administrant la population maritime pour le compte de l'État, les commissaires de l'Inscription maritime deviennent compétents en matière de nationalité des « gens de mer »<sup>1163</sup>. Ainsi, reprenant les dispositions applicables durant l'Ancien Régime, les textes adoptés durant le Consulat précisent que les marins étrangers, ayant servi sur les navires de l'État, peuvent acquérir la qualité de citoyen français<sup>1164</sup>. Comme en matière

---

<sup>1161</sup> Cette faculté est introduite par le décret du 3 brumaire an IV. Voir LEBEAU, *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 56, article XXIV, loi du 3 brumaire an IV. Sous l'Ancien Régime, les marins levés et embarqués à bord des navires royaux étaient payés au retour de campagne, au désarmement. En pratique, durant leur temps de service, leur famille se retrouvait sans ressources. Ce problème est soulevé, durant les débats préalables aux textes de 1791 et 1795, par les opposants au système. Pour ces derniers, les retards dans le paiement des soldes des marins classés et le dénuement de leur famille, récurrents sous l'Ancien Régime, permettent d'assimiler les Classes à une corvée.

<sup>1162</sup> Les administrateurs des Classes partagent leurs compétences, en la matière, avec les commissaires des travaux et les commissaires aux armements, chargés de constater les droits acquis par les inscrits - matelots et ouvriers - durant leur période de service. En cas de délégation de solde ou de dette, ils s'adressent aux commissaires à l'Inscription maritime pour en vérifier l'existence, avant que le commissaire général en ordonne le paiement. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 36 (an IX-1806), lettre du 3 pluviôse an IX. Dans ce courrier, le commissaire général précise que cette faculté n'est ouverte qu'aux inscrits. SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), lettres du commissaire aux armements, carton 193, lettre du 6 novembre 1848. Dans ce document, se pose la question de la légalité d'une délégation consentie par un inscrit à son épouse. La preuve en est apportée par le commissaire du quartier où est inscrit le marin en question.

<sup>1163</sup> Cette compétence concerne la nationalité tant des gens de mer que du navire. Sur ce dernier point, voir infra, B.

<sup>1164</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 538-539, arrêté du 14 fructidor an VIII qui soumet à l'Inscription maritime les marins étrangers, résidant en France, qui ont épousé une femme française et qui naviguent sur des navires de

d'administration des arsenaux, cette prérogative conduit les commissaires de l'Inscription à contrôler la légalité des actes susceptibles de modifier le contenu des droits des divers acteurs de la vie maritime. Une lettre du 10 janvier 1812, du préfet maritime de Toulon à l'administrateur chargé du quartier maritime de la même ville, l'illustre<sup>1165</sup>. En l'espèce, le préfet maritime remarque, dans les rôles conservés par l'officier en charge des Classes dans le quartier de Toulon, une différence entre le nombre d'hommes levés pour le service et le nombre d'hommes susceptibles de l'être<sup>1166</sup>. Il ordonne, en conséquence, à l'administrateur de ce quartier de procéder à la visite des navires suspectés d'employer des marins en fraude vis-à-vis de leurs obligations<sup>1167</sup>. Dès lors, la notion d'usage trouve, dans l'Inscription maritime, un second domaine d'application<sup>1168</sup>.

Comme à la fin de l'Ancien Régime, les marins demeurent, durant la Révolution et l'Empire, des soldats semi-permanents. Le nombre important d'actes concernant la répression de la désertion des « gens de mer » est révélateur. La correspondance des commissaires préposés à l'Inscription maritime illustre également cette permanence. Dans une lettre du 5 août 1808, le commissaire du quartier de Toulon expose, au chef d'administration, la question de la sanction à infliger à un pêcheur<sup>1169</sup>. En l'espèce, alors que, en raison de la présence de deux navires britanniques, le commandant d'une canonnière l'avait sommé, par deux tirs à boulet, de retourner vers la côte, le pêcheur en cause continue de se diriger vers le large. Une fois amené à bord de la canonnière, le pêcheur avoue avoir continué de naviguer, malgré la présence britannique et les deux sommations. Les derniers propos du commissaire à l'Inscription maritime illustrent l'incertitude statutaire

---

commerce français. Durant l'Ancien Régime, les marins étrangers servant sur les navires du Roi sont réputés aubains.

<sup>1165</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 125 (1812). Voir également carton 4 (an IX), rapport du sous-commissaire chargé du service à Sète, du 13 messidor an IX, sur la tenue de la comptabilité.

<sup>1166</sup> *Ibid.* Il remarque notamment que des personnes sont encore inscrites alors qu'elles ne sont plus en âge de servir, ou sont apostillées « inconnu » ou « absent sans nouvelles ».

<sup>1167</sup> *Ibid.* Le vice-amiral Lhermitte fait part, à l'administrateur du quartier, de sa méfiance vis-à-vis des syndics des gens de mer et des prud'homies de pêcheurs.

<sup>1168</sup> *Id.*, lettre du 15 pluviôse an IX, du commissaire du quartier d'Agde. Ce commissaire reproche à son subordonné un retard dans la transmission de sa comptabilité, qui ne se serait pas produit si l'usage local avait été respecté.

<sup>1169</sup> *Id.*, carton 77 (1808).

de l'inscrit : « *J'ai l'honneur de vous demander vos ordres relativement au pêcheur qui n'est pas venu pour chercher son rôle d'équipage, mais qui vraisemblablement viendra sous peu. Je le ferai venir d'ailleurs si la punition que vous voudrez bien ordonner qui lui soit infligée était de nature à ne pas devoir attendre sa comparution spontanée* »<sup>1170</sup>. La sanction du pêcheur est doublement fondée. En raison de l'état de guerre, et en conséquence de la présence d'un ennemi, le pêcheur devait se plier à l'injonction du commandant de la canonnière, seul représentant de l'État. Par ailleurs, en raison de son statut d'inscrit, ne pas obéir à un ordre d'un officier constitue une faute disciplinaire. Dans les deux cas, la sanction est prononcée par le chef d'administration, en sa qualité de chef du service de l'Inscription maritime dans l'arrondissement. Néanmoins, si la police des Classes reste fondée sur l'obligation de service, les révolutionnaires posent les bases de son évolution future, en confiant aux commissaires de l'Inscription maritime le contrôle des conventions liant les « gens de mer » aux armateurs.

## 2 – La police des inscrits

La conception traditionnelle de la police des Classes est remise en cause à l'occasion de l'affaire Offret<sup>1171</sup>.

Aux termes de l'arrêt du 14 juillet 1827, de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, les marins inscrits sont des citoyens ordinaires et la police des Classes ne s'applique qu'à l'occasion du service obligatoire des inscrits<sup>1172</sup>. En outre, la Cour précise que les faits en cause - le refus d'un patron de pêche de remettre au bureau des Classes les rôles de son équipage - relèvent de la police de la navigation, non de celle des Classes. Dans cette première décision, la Cour de cassation retient une conception stricte de la police des Classes. C'est une prérogative militaire fondée sur une obligation militaire, à savoir l'inscription des « gens de mer » sur le matricule des « gens de mer ». À la lecture de cette première décision, la police des

---

<sup>1170</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 77 (1808).

<sup>1171</sup> Voir *supra*, p. 323-325.

<sup>1172</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, B.



Classes ne concerne que le classement et la levée des marins, tandis que le contrôle des mouvements de la population maritime relève de la police de la navigation. Les suites de cette affaire ont un impact plus important. Suite à l'arrêt du 14 juillet 1827, l'affaire est renvoyée à la cour d'appel de Poitiers. La question reste de savoir si le commissaire Offret a commis un excès de pouvoir et, dans l'affirmative, quelle est la juridiction compétente. Dans son arrêt du 27 décembre 1827, la cour d'appel de Poitiers statue que, le Directoire ayant confirmé, par l'arrêté du 21 ventôse an IV, l'existence de la police des Classes pour tout ce qui est conciliable avec le nouvel état de la législation en matière d'Inscription maritime, les « *marins classés, quoique non en activité de service, sont soumis à une police particulière, qu'ils ne cessent pas d'appartenir à la Marine, et qu'ils sont obligés, sous peine de prison, d'obéir aux chefs que la loi leur donne* »<sup>1173</sup>. Cette décision va contre l'interprétation retenue par l'arrêt du 27 juillet 1827. Alors que la cour de Cassation, dans l'arrêt du 14 juillet, considère que la police des classes n'est pas de nature militaire, la cour de Poitiers considère, au contraire, que les marins classés sont astreints à un régime particulier et permanent. La remise des rôles d'équipages marchands ne relève pas de la police de la navigation, mais bien de la police des Classes, car elle permet de vérifier si les membres de l'équipage sont libres de tout service envers l'État. Refuser de délivrer un tel document est une entrave au service de la Marine. La répression des infractions à cette police appartient aux commissaires de l'Inscription maritime. L'action contre le commissaire Offret est donc nulle. Cette décision de la cour d'appel met en exergue le problème principal de la police des Classes : sa définition précise. Si le contrôle de l'état professionnel des marins entre, sans problème, dans son domaine d'application, le contrôle des mouvements des marins et des navires commerciaux, ainsi que le contrôle des conventions entre marins et armateurs, peuvent relever de la police de la navigation. Giraudeau se pourvoit de nouveau en cassation. Le 13 décembre 1828, l'Assemblée plénière rend un arrêt confirmant la décision de la cour d'appel de Poitiers<sup>1174</sup>. Le baron Mourre, procureur général près la Cour de

---

<sup>1173</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1828 – Partie officielle*, op. cit., p. 992-993.

<sup>1174</sup> *Ibid.*, p. 1015 à 1039. Les *Annales maritimes et coloniales* comprennent, outre l'arrêt, la plaidoirie de l'avocat du commissaire Offret et celle du Procureur général près la Cour de cassation. Seuls quelques extraits de la plaidoirie de l'avocat du commissaire Offret sont édités. Cette dernière

cassation, commence son plaidoyer en ces termes : « *La cour royale de Poitier a-t-elle violée la loi en se déclarant incompétente pour connaître du délit d'arrestation illégale imputé au sieur Offret, commissaire des classes, contre Giraudeau, marin inscrit. Telle est la question qu'offre le pourvoi aujourd'hui soumis à la cour. Ce pourvoi à cela de particulier, et nous pouvons dire d'extraordinaire, que la Cour de cassation ne peut décider que la juridiction maritime est incompétente, qu'en décidant que le commissaire des classes s'est rendu coupable d'arrestation illégale, c'est-à-dire, en prononçant sur le fond, circonstance qui recommande de plus fort l'examen des difficultés à l'attention la plus religieuse de la cour. Les principales ordonnances qui, jusqu'à l'année 1790, ont réglé la matière, se sont modifiées plus une fois dans quelques-unes de leurs dispositions, mais elles ont toujours été rédigées dans le même esprit, et elles consacrent toutes le même régime. Chaque individu est libre d'adopter la profession maritime. S'il adopte cette profession, il est classé, c'est-à-dire inscrit dans la classe des marins. Tout marin classé doit servir à son tour sur les vaisseaux du Roi. On voit que, dans cet ordre des choses, le service militaire maritime est un impôt mis sur les professions maritimes* »<sup>1175</sup>. Par sa seule profession, le marin est soumis à un régime spécial. Cependant, « *parmi ces marins, les uns sont en activité de service, les autres n'y sont pas encore. Parmi ces derniers mêmes, les uns sont embarqués sur des bâtiments de commerce, les autres sont à terre* »<sup>1176</sup>. Le régime applicable aux marins varie en fonction de ces

---

s'appuie principalement sur le caractère spécial du statut d'inscrit, résultant des dispositions de l'ordonnance du 31 octobre 1784. Ce texte n'ayant pas été abrogé, selon l'avocat du commissaire Offret, le statut de marin inscrit, dont le respect est du ressort des commissaires à l'Inscription maritime, a été conservé dans le nouvel ordre institutionnel. La décision de la Cour d'appel de Poitier est donc justifiée. Le commentateur des annales maritimes et coloniales, résumant la plaidoirie de l'avocat du commissaire Offret, précise : « *C'est aussi une erreur de croire que le régime des Classes ne soit institué que pour assurer les levées maritimes que nécessitent les besoins de la Marine Royale, il l'est également pour la sûreté de la navigation et du commerce privé, car c'est à l'aide de ce régime que le marin est suivi par une surveillance tutélaire d'un bout à l'autre du monde, et que l'immensité des mers ne peut le soustraire, ni à l'action des lois, ni l'exécution de ses devoirs* ». Cette jurisprudence est absente des répertoires Sirey et Dalloz, à la différence de l'arrêt du 27 juillet 1827. Elle est, au contraire, commentée dans des ouvrages de droit maritime publiés à titre privé, en raison de ses conséquences sur la répression de l'indiscipline des équipages des navires marchands. Voir par exemple, BEAUSSANT (A.), *Code maritime ou lois de la marine marchande*, Paris : Legrand libraire-commissionnaire, 1840, tome 1, p. 81-96.

<sup>1175</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1828 – Partie officielle*, op. cit., p. 1019.

<sup>1176</sup> *Ibid.*

situations. Quand ils sont en service pour l'État, les « gens de mer » sont soumis à la discipline militaire. Dans les autres cas, ils sont soumis à une police spéciale, dont le but est de veiller au respect, par les inscrits, de leur obligation de service : la police des Classes. Cependant, si sa finalité est militaire, elle n'est pas de nature militaire puisque régissant le statut de professionnel de la mer. Les réformes de 1791 et 1795 attribuent cette matière aux commissaires de la Marine. Ces derniers ont la faculté de punir les infractions à cette police, mais dans la limite imposée par les textes en la matière. L'Inscription maritime et l'obligation de service deviennent distinctes. Les conséquences de cette décision sont comparables à celles des circulaires de 1835 instituant la levée permanente. En effet, elle consacre la primauté du caractère civil du statut d'inscrit. Cette évolution, en germe depuis la création des équipages de ligne, en 1825, est accentuée par l'évolution du mode de recrutement, en 1835<sup>1177</sup>.

Le règlement général du 7 novembre 1866, sur l'administration de l'Inscription maritime, consacre définitivement cette distinction entre la police des inscrits - le terme de classe est alors abandonné - et la levée des équipages. Surtout, ce texte définit précisément le domaine de la police des inscrits. Les dispositions concernant la levée des inscrits - désormais proches de celles en vigueur pour l'Armée de terre - sont secondaires et présentées dans une partie à part<sup>1178</sup>. Dans le rapport préalable, le ministre Chasseloup-Laubat précise d'abord que l'Inscription maritime, dans son sens le plus étroit, n'est qu'un recensement particulier concernant une catégorie professionnelle : les marins. Tirant les conséquences des réformes menées en matière de levée des équipages, le ministre en conclut que cette inscription est désormais distincte du mode de formation des équipages des navires de l'État<sup>1179</sup>. Désormais, l'inscription des marins présente un intérêt autre. En effet, lors de leur inscription sur le matricule des « gens de mer », l'ensemble

---

<sup>1177</sup> Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, B.

<sup>1178</sup> Voir *supra*, section 1.

<sup>1179</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. XII à XIV, paragraphe 2 « de l'Inscription maritime », rapport préalable. Le ministre écrit : « Cet enregistrement est donc, en réalité, complètement indépendant du mode de levée ou du recrutement des matelots, et alors même que l'État n'aurait eu aucun service à réclamer des gens de mer, la loi aurait dû, dans leur intérêt même, prescrire ce qu'elle a ordonné, c'est-à-dire une inscription particulière pour les Français qui se livrent à la navigation ».

des qualités des marins est mentionné : le grade, l'âge, le nombre de campagnes, la situation familiale. Dès lors, « *cette inscription particulière est en quelque sorte l'état civil des marins : elle permet de les suivre dans tout le cours de leur vie, de leurs campagnes ; de les entourer d'une protection toute spéciale que réclame partout leur industrie toute spéciale* »<sup>1180</sup>. Le ministre ne fait que tirer les conséquences des réformes menées depuis les années 1820, en matière de recrutement naval. La police exercée sur les « gens de mer » est désormais fondée sur un motif économique. Les « gens de mer » doivent être protégés car ils sont essentiels au développement du commerce français et des colonies. Cette évolution de l'Inscription maritime s'inscrit dans le contexte de renouveau de la politique navale et d'évolution technologique. Grâce à l'existence d'équipage permanent pour le service des navires de la flotte, la population maritime est avant tout disponible pour l'activité commerciale, le développement du tonnage marchand durant la Monarchie de Juillet l'illustre<sup>1181</sup>. De même, la flotte a tendance à reposer principalement sur ces équipages permanents. En effet, la complexification technologique des navires de guerre implique des marins spécialement formés à leur manœuvre. C'est la différence essentielle entre le Classement et l'Inscription. À l'époque de la Marine à voile, les marins pouvaient passer, sans difficulté, d'un navire marchand à un navire de guerre. L'apparition des navires modernes, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, rend un tel passage plus difficile, les navires de commerce et les navires de guerre ayant suivi des évolutions techniques différentes. L'Inscription maritime est donc devenue un outil d'administration, au sens classique. En témoignent les attributions étendues des commissaires préposés dans les divers quartiers de l'Inscription.

---

<sup>1180</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. XIII.

<sup>1181</sup> Le tonnage des entrées dans les ports français avoisine les 690000 tonneaux en 1820. Il passe à un million en 1830, et atteint 2,3 millions en 1845. Voir SÉE (Henri), *Les origines du capitalisme moderne (esquisse historique)*, Paris : Librairie Armand Colin, 1926, p.159.

## B – Les attributions étendues

Les administrateurs de l'Inscription maritime exercent également la police des pêches et la police de la navigation. Les périodes révolutionnaires et impériales sont déterminantes pour ces deux matières. En effet, la circonstance de guerre, quasi permanente de 1792 à 1815, empêche les gouvernements révolutionnaires d'achever les réformes commencées en 1790 et 1791 dans ces deux domaines. La pratique amène le pouvoir à s'appuyer sur les administrateurs de la Marine préposés aux levées, à défaut d'une autre autorité, pour veiller au bon ordre en matière de navigation (1) et de pêche maritime (2). Ainsi, les commissaires de l'Inscription maritime sortent de leur domaine traditionnel de compétences dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, et deviennent compétents pour maintenir le bon ordre maritime local. Cette compétence des commissaires de la Marine leur est retirée en 1902 (3).

### 1 – La police de la navigation

La police de la navigation vise à assurer le bon ordre dans la navigation en mer. Elle concerne le balisage des côtes, le câblage, etc. Ces matières relèvent, avant la Révolution, des amirautés<sup>1182</sup>. L'attribution de ces matières aux administrateurs de la Marine parachève l'évolution amorcée par le pouvoir royal au XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>1183</sup>. Durant la Révolution, les commissaires des Classes/Inscription reçoivent la surveillance de diverses autorités chargées de veiller au bon ordre dans la navigation maritime (a). À partir du Consulat, cette surveillance évolue, et les commissaires deviennent, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'autorité de principe en la matière (b).

---

<sup>1182</sup> Voir *Ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681*, Paris : chez Charles Osmont, 1711.

<sup>1183</sup> SCHNACKENBOURG (Christian), *L'Amirauté de France à l'époque de la Monarchie administrative ; op. cit.*, volume II, p. 185-186. L'accroissement des prérogatives des administrateurs des Classes vise également à contrebalancer les attributions des amirautés dans des matières relevant du domaine administratif.

## a – Les réformes révolutionnaires

Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'état militaire semi-permanent des marins classés justifie l'intervention croissante des administrateurs de la Marine, au détriment des amirautés, en matière de navigation commerciale, cette dernière constituant le cadre d'entraînement des « gens de mer »<sup>1184</sup>.

Au début de la Révolution, en conséquence de la loi des 16 et 24 août 1790, les amirautés sont supprimées, et leurs prérogatives, en matière de litige commercial, attribuées aux tribunaux de commerce<sup>1185</sup>. Les attributions, en matière de police, sont partagées, par un décret additionnel à la loi des 16 et 24 août 1790, adopté le 7 septembre de la même année. Ce texte précise que le comité de Marine est chargé de présenter un projet de décret en matière de police des ports et de police de la navigation<sup>1186</sup>. Ce projet est adopté par l'Assemblée Nationale le 9 août 1791, sans discussion<sup>1187</sup>. Ce texte confirme les prérogatives des administrateurs des Classes sur les mouvements maritimes. La délivrance des passeports et des congés nécessaires pour la navigation commerciale, auparavant de la compétence des amirautés, est désormais de la compétence des administrateurs de la Marine. Elle illustre la confusion entre police des Classes et police de la navigation. L'administrateur des Classes vérifie, à cette occasion, si les marins sont libres de leur obligation de service, s'ils sont employés selon la qualité mentionnée sur le matricule des « gens de mer », si les avances aux marins et la retenue en faveur des invalides ont été versées ou encore, l'existence d'éventuelles délégations ou dettes. Dans le même temps, ils s'assurent que le matériel des navires marchands est conforme aux prescriptions légales (matériel de chirurgie, chaloupe, etc.) et que la composition de l'équipage respecte les proportions fixées par les textes (nombre de mousses, présence d'un chirurgien, etc.)<sup>1188</sup>.

---

<sup>1184</sup> Voir *supra*, paragraphe 1, A.

<sup>1185</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 113, article II, titre XII, loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Voir également p. 151, article VII, décret additionnel à celui du 16 août.

<sup>1186</sup> *Ibid.*, p. 152, article IX

<sup>1187</sup> *Id.*, volume 2, p. 260-270. Voir également MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXIX, op. cit., p. 283-292, et 298.

<sup>1188</sup> *Ibid.*, p. 262-263, article 1, titre II « des congés et rapports ».

En matière de police des ports, l'ancienne organisation est conservée. La compétence des administrateurs de la Marine est indirecte dans ce domaine. Cette police concerne la sûreté de la navigation dans les ports, la sûreté et la salubrité des quais, le pilotage, etc. Elle est de la compétence des officiers de port<sup>1189</sup>. Comme en matière d'accès au grade d'officier-marinier, les administrateurs de la Marine préposés aux Classes s'assurent que les candidats remplissent les conditions légales pour exercer ces fonctions<sup>1190</sup>. L'administrateur des Classes apparaît comme un relais entre les divers services de l'État, puisqu'il transmet ces justificatifs aux autorités chargées d'organiser l'élection des officiers de port. Les procès-verbaux d'élection sont transmis au ministre de la Marine, qui expédie les commissions d'officiers de port nécessaires. L'administrateur des Classes est chargé de transmettre ces actes à qui de droit<sup>1191</sup>. Le constat est identique en matière de bris de naufrage. La suppression des amirautés entraîne, en la matière, un partage de leurs compétences entre les administrateurs des Classes et les juges de paix. Le décret du 13 août 1791 précise qu'en cas de bris de naufrage, ces deux autorités sont chargées de se rendre sur les lieux et de procéder au sauvetage du navire et des biens<sup>1192</sup>. Ce dispositif illustre l'incertitude sur le fondement de l'intervention des administrateurs des Classes. En effet, le rôle premier de ces derniers est d'assurer le bon ordre en matière de levée, domaine étranger aux bris de naufrage. De prime abord, il est possible de considérer que l'administrateur des Classes n'intervient, en la matière, qu'en raison de l'attribution expresse de prérogatives par la loi. Néanmoins, les précisions données par l'article 6, titre I, autorisent à penser qu'il peut intervenir au titre de la police économique, telle qu'elle sera définie en 1795. En effet, le décret du 13 août 1791 précise que le juge de paix procède à la vente de biens récupérés, sous la surveillance de l'administrateur des Classes. Ce dernier veille également à ce que les sommes perçues soient employées au paiement des personnes requises pour les secours des

---

<sup>1189</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 264-267, article 1, titre III « des officiers de police dans les ports, et de leurs fonctions ».

<sup>1190</sup> *Ibid.*, article XI, titre III. Peuvent être élus officiers de port les personnes âgées de trente ans et titulaires d'un brevet d'enseigne de vaisseau. La preuve de ces critères est apportée par le matricule des gens de mer.

<sup>1191</sup> *Ibid.*, article IX. Ce contrôle sur les officiers de port est confirmé par le décret du 12 décembre 1806, contenant règlement sur le service du pilotage. Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - 4<sup>ème</sup> série*, op. cit., tome 5, p. 629-641.

<sup>1192</sup> *Ibid.*, articles III et IV, titre I « de la compétence des affaires maritimes ».

navires échoués. Le commissaire intervient, aux termes de ce texte, en sa qualité de représentant de l'autorité centrale et surveille l'autorité locale, le juge de paix, dans l'exercice de ses fonctions administratives. La francisation est un autre exemple de ce rôle étendu des administrateurs des classes. La francisation est l'acte qui fixe la nationalité du navire en l'autorisant à porter le pavillon français. Il détermine donc les lois et règlements applicables aux navires. Le décret du 13 août 1791 ne traite pas cet aspect. Les questions de nationalité des navires ne sont abordées qu'à l'occasion de l'adoption de l'Acte de Navigation, du 21 septembre 1793, acte complété par un décret du 27 vendémiaire an II<sup>1193</sup>. La question de la nationalité des navires est au cœur de ce dispositif, puisqu'il s'agit de protéger le commerce maritime français<sup>1194</sup>. Des critères sont posés pour déterminer la nationalité des navires<sup>1195</sup>. L'article 10 du décret du 27 vendémiaire an II précise que les actes de francisation sont « *délivrés au bureau du port ou du district auquel appartient le bâtiment* »<sup>1196</sup>. Rapidement, la délivrance de cet acte est confiée à l'administration des douanes, en raison des conséquences fiscales de l'acte de francisation. L'administration de la Marine est écartée de ces questions, en raison des intérêts fiscaux en jeu<sup>1197</sup>. Néanmoins, les commissaires interviennent de manière indirecte en la matière, à un double titre. En effet, pour que l'acte de francisation soit valide, les trois quarts de son équipage doivent être composés de marins français. Les registres des administrateurs des Classes

---

<sup>1193</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 110-122, rapport préalable ; et p. 183-191, décret contenant des dispositions relatives à l'Acte de Navigation.

<sup>1194</sup> Voir également MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome LXVIII, op. cit., p. 143-147. Le député Marec, dans le rapport qu'il présente au nom du comité de Marine à l'Assemblée, précise que « *le but principal de l'acte de navigation que nous proposons est de détruire l'entremise de toute navigation indirecte dans les transports maritimes de nos échanges avec les peuples étrangers, et de faire cesser enfin ce cabotage intermédiaire si préjudiciable à notre commerce et à notre Marine* ». Mettre en place un régime prohibitif, à l'instar des Britanniques, permet de protéger l'activité maritime et le développement de la population maritime, ce qui bénéficie, au final, à la Marine.

<sup>1195</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 121, article II, Acte de Navigation. Ce texte précise que, pour être réputé français, un navire doit avoir été construit en France ou dans les colonies, avoir été déclaré de bonne prise ou confisqué en contravention avec les lois de la République, être l'entière propriété de Français, avoir tous ses officiers français et les trois quarts de son équipage composés de Français, c'est-à-dire d'inscrits.

<sup>1196</sup> *Ibid.*, p. 184-185.

<sup>1197</sup> Ici une police spéciale, de nature fiscale, s'applique prioritairement à la police générale, la police de la navigation. En effet, À l'occasion de la francisation, est réalisé le jaugeage du navire, c'est-à-dire la détermination du nombre de tonneaux, obligatoirement mentionné dans l'acte de francisation. La compétence des officiers des douanes est justifiée par le mode de calcul des taxes applicables au commerce maritime, ces dernières étant fonction du nombre de tonneaux.



permettent de vérifier la nationalité des membres de l'équipage, quand l'acte de francisation est établi par les officiers des douanes. Par ailleurs, les administrateurs des Classes interviennent au titre de leurs attributions en matière de certification des rôles d'équipage. Avant de délivrer leur visa, ils vérifient si le navire dispose de tous les papiers nécessaires, dont l'acte de francisation. Cet acte est également requis quand les administrateurs procèdent au recensement des navires de commerce présents dans les divers quartiers. Les administrateurs de la Marine en viennent alors à apprécier la légalité de l'acte de francisation<sup>1198</sup>. Ainsi, au terme des réformes révolutionnaires, la police de la navigation est de la compétence de plusieurs autorités, sous le contrôle des administrateurs des Classes, contrôle fondé sur la police des Classes.

## **b – La compétence de principe des commissaires de l'Inscription**

Dès le Consulat, le rôle de l'administrateur de l'Inscription maritime, en la matière, est accru.

Il devient seul compétent en matière de bris de naufrage. Dès l'an VIII, le commissaire intervient seul en cas de naufrage d'un navire neutre ou ennemi, puis l'arrêté du 17 floréal an IX confie l'ensemble de la matière, y compris les prérogatives relatives à la vente des biens récupérés, aux commissaires à l'Inscription maritime<sup>1199</sup>. Comme les prises maritimes, les bris de naufrage, partagés à l'occasion de la suppression des amirautés, deviennent une matière purement administrative<sup>1200</sup>. En effet, en cas de naufrage, les pouvoirs du capitaine cessent, puisqu'un des éléments de sa commission, le navire, n'existe plus. Ce navire devient une épave et l'administration de la Marine, chargée de maintenir la sûreté dans la navigation, intervient dans le but de rétablir l'ordre public maritime<sup>1201</sup>. Dès lors, les tribunaux ordinaires ne peuvent intervenir en la matière,

---

<sup>1198</sup> L'acte de francisation comportant le rôle d'équipage, ce dernier doit être conforme au registre tenu par l'administrateur des Classes.

<sup>1199</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 451-452.

<sup>1200</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>1201</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Code des bris de naufrage et échouements*, Paris, au Comptoir des Imprimeurs-Unis, 1844, p. 1-5, titre 1<sup>er</sup> « dispositions générales ».

sans atteinte au principe posé par la loi des 16 et 24 août 1790, sur l'organisation judiciaire. Cette compétence exclusive des commissaires de l'Inscription maritime les confirme comme autorité de droit commun, pour veiller au respect de la police de la navigation. Ils disposent, dans ce but, de l'autorité sur la gendarmerie maritime. Seuls les actes de francisation échappent aux commissaires de l'Inscription maritime. Cependant, les questions de nationalité ne leur sont pas étrangères et ils interviennent en matière de « neutralisation » des navires. La neutralisation est l'acte qui permet à un navire français de battre pavillon neutre. Cette procédure est autorisée uniquement en temps de guerre<sup>1202</sup>. Elle est fixée par le règlement du 13 prairial an XI<sup>1203</sup>. La neutralisation est autorisée par le ministre de la Marine, sur demande relayée par les administrateurs de l'Inscription maritime. Quand la neutralisation est autorisée, ces derniers sont chargés de rédiger l'acte<sup>1204</sup>. La compétence des administrateurs de la Marine, plutôt que celle des administrateurs des douanes, est basée sur la circonstance de guerre. Le principe est similaire à celui qui fonde les compétences du commissaire à l'Inscription maritime en matière de délivrance de lettre de marque. Autoriser un navire français à battre pavillon neutre pour continuer la navigation commerciale, malgré le contexte de guerre, est un acte administratif. En effet, un navire bénéficiant de cet acte peut, potentiellement, faire du commerce avec une puissance hostile<sup>1205</sup>. La neutralisation, comme la course, autorise un particulier à se livrer à un acte répréhensible dans des circonstances normales : l'interlope\*, la contrebande maritime. Dès lors, comme en matière d'armement corsaire, le commissaire procède à un examen du projet et fournit au ministre, en plus de la

---

<sup>1202</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 35 (an IX - 1806), lettre du chef d'administration au commissaire du quartier de Toulon, du 5 messidor an XI. Le chef d'administration informe son subordonné que le ministre a autorisé la neutralisation du navire d'un négociant domicilié à Dunkerque, le navire en question étant enregistré au quartier de Toulon. La compétence des administrateurs de la Marine, en la matière, est *ratione loci*. Le chef d'administration précise que « *le ministre exige beaucoup de discrétion* » dans l'exécution de ses ordres. Il s'agit de permettre au navire de rallier le port de Dunkerque sous couvert d'un pavillon neutre.

<sup>1203</sup> Voir règlement du 13 prairial an XI dans DUJARDIN-SAILLY (N.), *Code des douanes de l'Empire Français*, Paris, aux Archives du Droit Français, 1809, volume 1, p. 386-388, livre VI, titre II, section III « de la neutralisation des bâtiments français ».

<sup>1204</sup> *Ibid.*

<sup>1205</sup> Ces actes permettent également de contourner les effets du blocus que le Royaume-Uni maintient devant les ports français durant l'Empire.

demande, un rapport y afférent<sup>1206</sup>. Le navire « neutralisé » reste néanmoins soumis aux lois, droits et prélèvements applicables à la navigation française, donc à la police des Classes. Ainsi, progressivement, les commissaires des Classes occupent la place laissée vacante par la suppression des amirautés et, dès l'Empire, la navigation est attachée au domaine de compétence de l'administration de la Marine. L'aménagement du littoral l'illustre. En effet, durant l'Empire, le ministre de la Marine devient l'autorité de droit commun en matière d'administration du littoral. Il devient compétent pour assurer la sûreté de la navigation. Les conventions concernant l'entretien ou la construction des sémaphores et des phares sont désormais de sa compétence, ces structures étant nécessaires à la sûreté de la navigation. Ces marchés sont préparés et passés par les commissaires des Classes. Par exemple, le commissaire des Classes du quartier de Narbonne écrit, le 8 pluviôse an IX, au chef d'administration du port de Toulon : *« J'ai pris tous les moyens convenables pour traiter par adjudication, ou de grés à grés, pour l'éclairage et entretien des phares du quartier que j'administre, après m'être assuré, par les renseignements, du prix, des matières nécessaires pour cet éclairage ; plusieurs offres verbales ont été faites à des prix exorbitants, et enfin j'ai trouvé que la soumission du citoyen Rieusset convenait le mieux aux intérêts de la République, je l'ai acceptée, et j'ai rédigé le traité conforme au modèle, en triple original. Je m'empresse d'avoir l'honneur de vous les adresser afin d'en obtenir l'approbation »*<sup>1207</sup>. Cette compétence des administrateurs est justifiée à double titre. De manière classique, elle découle du rôle des administrateurs de la Marine : veiller au bon ordre économique des services relevant du ministère de la Marine, catégorie dont relève désormais la police de la navigation. Elle résulte également de la qualité d'administrateur des affaires maritimes, progressivement reconnue aux commissaires de l'Inscription durant le Consulat et l'Empire. Ce phénomène est illustré par une lettre, du 13 février 1811, du chef d'administration

---

<sup>1206</sup> Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 36 (juin 1806-1812). Lettre du 22 août 1810 du chef d'administration au commissaire du quartier de Toulon. Il demande à son subordonné d'être le plus complet possible dans le rapport à fournir au chef d'administration du port sur les demandes de neutralisation.

<sup>1207</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (quartier de Narbonne - an IX).

du port de Toulon au sous-commissaire chargé du quartier de cette même ville<sup>1208</sup>. Ce document est révélateur de la manière dont la police des Classes permet aux commissaires d'étendre leurs prérogatives. Le chef d'administration du port de Toulon annonce au préfet maritime que les commissaires des Classes ont réalisé le travail préparatoire à l'adoption d'un « *règlement sur la police de la navigation* ». L'intérêt de ce projet, mis en avant par le chef d'administration, est de faciliter la tenue des registres déposés au bureau local de l'Inscription maritime, donc de mieux garantir le fonctionnement régulier des levées<sup>1209</sup>.

Cette tendance du pouvoir central à s'appuyer sur les commissaires, en la matière, est confirmée durant la Restauration<sup>1210</sup>. La compétence des commissaires de l'Inscription, en matière de police de la navigation, est confirmée par l'ordonnance du 17 décembre 1828. Ce texte précise que l'Inscription maritime, la police des « gens de mer », la police de la navigation et la police des pêches relèvent des commissaires préposés à l'Inscription, sous l'autorité du commissaire général<sup>1211</sup>. La jurisprudence Offret permet d'établir une distinction stricte entre les diverses polices attribuées aux commissaires de l'Inscription maritime. Le second moyen de Giraudeau repose sur cette distinction. En effet, il estime que la faute qui lui est reprochée relève non de la police des Classes, mais de la police de la navigation. Le commissaire Offret devait donc le réprimer selon les dispositions applicables en la matière. L'arrêt du 13 décembre 1828 confirme cette distinction et le règlement du

---

<sup>1208</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance adressée au commissaire général), carton 35 (06/1810-1812).

<sup>1209</sup> *Ibid.*

<sup>1210</sup> Voir, par exemple, BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 171-176, arrêté du 16 janvier 1816, sur la police et la discipline des gens de mer employés pour le commerce, et la subordination des marins de l'équipage envers leur capitaine et autres officiers. Ce texte confirme les attributions des commissaires de l'Inscription en matière de répression des actes d'indiscipline commis par les marins naviguant au commerce. Voir également *Annales maritimes et coloniales 1819 – Partie officielle*, op. cit., p. 330-306, ordonnance du 4 août 1819 concernant les chirurgiens qui s'embarquent sur les navires de commerce, et la visite des coffres de médicaments et des caisses d'instruments dont ces navires doivent être pourvus. Aux termes de ce texte, outre les contrôles qu'il effectue avant de délivrer son visa, le commissaire du quartier nomme, avec le président du tribunal de commerce, les membres de la commission chargée de vérifier les compétences des médecins, chirurgiens et pharmaciens qui désirent intégrer un équipage marchand, attribution anciennement dévolue aux amirautes.

<sup>1211</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 8, article 29, ordonnance du 17 décembre 1828. Cette compétence est rappelée par l'ordonnance du 14 juin 1844. Voir *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle*, op. cit., p. 637, article 35, ordonnance du 14 juin 1844.

21 novembre 1866 la consacre d'un point de vue normatif<sup>1212</sup>. En matière d'aménagement du littoral, la reconnaissance légale, en 1828, de la compétence des administrateurs des Classes, en matière de navigation, fait de ces officiers des chefs de service, au même titre que les directeurs techniques des arsenaux ou les commissaires du bagne et des hôpitaux maritimes. L'ordonnance du 14 juin 1844 en tire les conséquences et soumet les commissaires de l'Inscription maritime à la procédure de passation des marchés, en vigueur dans la Marine. Les commissaires de l'Inscription maritime partagent désormais leurs compétences, en matière de conventions relatives aux structures nécessaires à la navigation, avec les commissaires aux travaux, ces derniers ayant désormais compétence générale pour préparer l'ensemble des marchés d'entretien et de façon d'ouvrage, pour tous les services attachés à l'administration de la Marine<sup>1213</sup>. Durant le Second Empire, les commissaires de l'Inscription perdent leurs attributions en la matière, notamment sur les sémaphores<sup>1214</sup>. Cette intervention croissante des commissaires dans ce domaine montre que les administrateurs de la Marine affectés sur le littoral, dans les quartiers maritimes, sont avant tout les représentants de l'autorité centrale, administrant les affaires maritimes. La police des pêches l'illustre avec plus de force.

---

<sup>1212</sup> La question alors soulevée devant la Cour de cassation est celle de la qualification précise du fait reproché à Giraudeau. La Cour, dans l'arrêt du 13 décembre 1828, précise que si les commissaires à l'Inscription maritime sont compétents en matière de police de la navigation et de police des Classes, ils doivent sanctionner les infractions à leur rencontre selon leurs dispositions propres. Le principe est rappelé dans le rapport préalable au décret du 7 novembre 1866. Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, op. cit., p. XVIII-XXI, paragraphe 4 « police de la navigation », rapport préalable.

<sup>1213</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle*, op. cit., p. 640, paragraphe 6, article 40, ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>1214</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 748-755, décret du 17 mai 1862 portant organisation du personnel du service électro-sémaphorique du littoral de l'Empire. Aux termes de ce texte, le service des sémaphores est placé sous l'autorité du major-général, second du préfet maritime en matière militaire. La vocation militaire des sémaphores, établissements de guet placés sur le littoral, justifie cette compétence.

## 2 – La police des pêches maritimes

En effet, si les attributions des administrateurs de la Marine, en matière de police de la navigation, peuvent se justifier par la police des Classes/Inscrits, la compétence des commissaires, en matière de police des pêches, les fait sortir du cadre d'intervention, certes étendu, des commissaires de l'Inscription maritime.

La police des pêches vise à maintenir le bon ordre dans la pêche maritime. Outre les dispositions relatives aux personnes pratiquant cette activité et à leur navire, elle concerne les autorisations de pratiquer la pêche à un endroit déterminé et sur une espèce déterminée, le matériel utilisé, comme les filets, les dates des périodes de pêche, etc. Sous l'Ancien Régime, la police des pêches est de la compétence des amirautés, et dans certains ports, des prud'hommes des pêcheurs, élus parmi les « hommes de l'art ». Ces prud'hommes sont compétents pour tout litige entre pêcheurs et pour toute infraction aux règlements de police en matière de pêche. Ainsi, parmi les « gens de mer », les pêcheurs forment une catégorie à part, soumise à une réglementation propre. Suite la création des Classes, outre l'état professionnel de l'inscrit, les registres tenus par les commissaires des Classes permettent de déterminer si un individu remplit les conditions pour assurer la fonction de prud'homme. Cette organisation est conservée au début de la Révolution, par le décret du 8 décembre 1790, relatif aux pêcheurs des différents ports du royaume, et confirmée par le décret du 20 avril 1791<sup>1215</sup>. Elle est défendue dans un mémoire, présenté à l'Assemblée Nationale par les délégués des patrons de pêche marseillais<sup>1216</sup>. Deux motifs sont formulés en faveur de cette institution. En premier lieu, comme les litiges maritimes commerciaux, tranchés par des juges élus parmi les commerçants, les litiges relatifs à la pêche maritime doivent être

---

<sup>1215</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 205, article I, décret du 8 décembre 1790, relatif aux pêcheurs des ports du royaume, et notamment à ceux de la ville de Marseille. Voir également pages 390 et 391, décret du 9 avril 1791 relatif à la pêche dans les provinces du Languedoc et du Roussillon ; et p. 394, décret du 16 avril 1791 qui établit une juridiction de prud'hommes pêcheurs, pour les communautés des patrons-pêcheurs, qui sera régie par les statuts de la communauté des pêcheurs de Marseille. L'extension de cette juridiction résulte d'une demande même des communautés de pêcheurs, qui adressent à l'Assemblée Nationale des pétitions pour l'établissement de ces juridictions. Voir, par exemple, MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XVIII, op. cit., p. 514, pétition présentée par des députés extraordinaires de Marseille et de Toulon et tendant à la conservation provisoire de la juridiction des prud'hommes.

<sup>1216</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXI, op. cit., p. 326-344. Ce mémoire est présenté en annexe de la séance.

tranchés par des « personnes de l'art », connaissant les usages propres à cette activité<sup>1217</sup>. En outre, l'institution est un relais de l'administration des Classes, notamment en matière de levée<sup>1218</sup>. Aux termes des textes de 1790 et de 1791, les prud'hommes des « gens de mer » restent chargés de la police des pêches. En pratique, ils exercent leurs prérogatives sous le contrôle des administrateurs de la Marine<sup>1219</sup>. En effet, la police des pêches maritimes n'est qu'une variante de la police de la navigation, appliquée à une activité particulière. Comme la police de la navigation, l'autorité qui l'exerce agit sous la surveillance de l'administration des Classes. Une nouvelle fois, l'intérêt des marins, de l'État et de la Caisse des invalides fonde cette intervention. Le matricule des « gens de mer » assure aux pêcheurs des garanties identiques à celles dont bénéficient les marins naviguant au long cours. De même, les dépenses que la pêche génère intéressent la Caisse des invalides, la retenue dont elle bénéficie s'appliquant également sur les dépenses réalisées à la pêche maritime. Enfin, la pêche est également perçue comme le

---

<sup>1217</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXI, *op. cit.*, p. 326-344. Le premier argument en faveur de cette juridiction est la simplicité et la quasi-gratuité de la procédure applicable. Le pêcheur « *qui a quelque plainte à former contre un autre pour contravention à la police de la pêche, ou quelque demande à lui faire à l'occasion de la profession* », verse deux sous dans une caisse tenue au siège de la juridiction et s'adresse à un des valets des pêcheurs. Le défendeur fait de même, puis les deux parties sont convoquées le dimanche suivant. Le jour de l'audience publique, les prud'hommes écoutent les arguments, les témoins, apprécient les pièces des parties, puis tentent une conciliation. En cas d'échec, ils convoquent un certain nombre de patrons-pêcheurs, « *exerçant la profession qui a donné lieu au litige* », et des experts, qui ont voix consultative. Sur leur rapport, et au vu des pièces et témoignages, les prud'hommes rendent leur jugement. La sentence est exécutée immédiatement. La procédure est donc brève et peu coûteuse, à la différence des autres juridictions du Royaume, et « *les parties plaident en personne, et la chicane est inconnue dans ce tribunal de pairs. Leur code est dans leur cœur et dans la pratique qu'ils ont des procédés de la pêche, il s'est transmis d'âge en âge, et leurs archives renferment d'ailleurs les règlements auxquels ils ont recours au besoin* ».

<sup>1218</sup> *Ibid.* L'institution « *tient à l'utilité publique* ». Elle fait office de relais entre le bureau des Classes et les pêcheurs du quartier de Marseille, dont le ressort territorial est identique à celui de la juridiction prud'homale. Le bureau des Classes s'adresse aux prud'hommes en cas de levée. De même, s'il est nécessaire d'envoyer du ravitaillement ou du courrier à des forces navales en mer, l'administration de la Marine s'adresse aux prud'hommes. Enfin, les prud'hommes règlent le service des volontaires-matelots à bord des navires de pêche, « *pour les habituer à la navigation, et servir ensuite sur les vaisseaux de la Marine Royale* ».

<sup>1219</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance). Sous-série 1E8 (correspondance du commissaire général), carton 36 (06/1810-1812), lettre du chef d'administration du port de Toulon, du 16 mars 1811, sur une étude réalisée en vue de l'ouverture d'une zone de pêche. Le commissaire général demande à l'administrateur des Classes de superviser l'opération.

meilleur moyen de former les marins aux manœuvres maritimes<sup>1220</sup>. Les commissaires des Classes apparaissent comme des maillons essentiels de cette réforme. En effet, ils sont des relais essentiels, transmettant les requêtes des pêcheurs et veillant à la création des nouvelles juridictions<sup>1221</sup>.

Fondé sur la police des Classes, le contrôle des commissaires de l'Inscription maritime est principalement économique<sup>1222</sup>. En outre, ses prérogatives n'ont pas la même portée selon le type de pêche et le lieu. En effet, en la matière, l'autonomie locale demeure forte<sup>1223</sup>. Bien que sous la Révolution et l'Empire, des projets de réformes soient préparés, en vue d'unifier les règles relatives aux fonds et aux compétences en la matière, ils ne sont pas menés à terme. Dans la première moitié

---

<sup>1220</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXI, *op. cit.*, p. 326-344, mémoire en faveur de la juridiction des prud'hommes des pêcheurs.

<sup>1221</sup> Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (an IX). Le commissaire du quartier de Narbonne transmet, par une lettre du 14 fructidor an IX, une pétition des pêcheurs de Collioure, tendant à l'établissement d'une juridiction de prud'hommes de pêcheurs dans cette commune. Le commissaire appuie sa demande, la ville étant le port de pêche le plus important du syndicat du même nom. L'intérêt du service et des pêcheurs ayant commandé l'installation d'une brigade de gendarmerie maritime dans ce port, le commissaire demande que des prud'hommes soient également établis.

<sup>1222</sup> Voir, par exemple, *Bulletin des lois de l'Empire Français - 4<sup>ème</sup> série, op. cit.*, p. 373-382, décret du 25 avril 1812 concernant les pêches de la morue, du hareng et du poisson frais dans les arrondissements maritimes de la Hollande et d'Anvers. Aux termes de ce texte, les commissaires de l'Inscription maritime doivent encourager la pêche via des primes. Voir, également, BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 144-147, ordonnance du Roi du 8 février 1816, relative aux primes pour la pêche de la baleine. La compétence du commissaire reste indirecte en la matière. La prime est versée sur la base du jaugeage des navires de pêche, réalisé par un agent des douanes. Néanmoins, l'armateur doit, quand il fait viser son rôle d'équipage au bureau de l'Inscription, déclarer au commissaire des Classes le lieu de pêche et verser une caution, garantissant le respect des conditions posées par le texte, pour bénéficier de la prime. Les commissaires tiennent un rôle particulier pour ces armements. En cas de non-respect des conditions d'obtention de la prime, la caution est saisie par le commissaire. De même, en fin de campagne, le commissaire doit interroger l'équipage pour s'assurer que les conditions de bénéfice de la prime ont été respectées. Cette intervention est justifiée par la durée importante d'une campagne de pêche à la baleine. Elle retient une partie des hommes nécessaires aux navires de guerre, les marins engagés dans ces armements étant dispensés de service.

<sup>1223</sup> Voir, par exemple, BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 351-377, règlement du 24 juillet 1816 sur la pêche des huîtres et du poisson frais dans les baies de Granville et Cancale. L'article premier précise que la police supérieure de la pêche dans les baies de Granville et de Cancale continue d'être exercée, sous l'autorité de l'intendant de la Marine de Brest, par l'administrateur en chef de la Marine à Saint-Servan, dont l'autorité est relayée par les commissaires de l'Inscription maritime. Voir aussi, p. 380 à 385, titre II « De la vente de ces poissons au port », titre III « De la salaison du hareng, et de l'embarillage du hareng », ordonnance du Roi, du 14 août 1816, portant règlement sur la pêche du hareng et du maquereau. Le bon ordre de ces matières relève de syndics élus. Les commissaires n'interviennent pas dans ces matières, contrairement aux agents des douanes, pour des raisons fiscales.



du XIX<sup>ème</sup> siècle, la diversité reste la règle. Pour contourner le problème, les divers gouvernements s'appuient sur les administrateurs locaux de la Marine pour veiller à l'application des diverses normes dans ces deux domaines. Une fois la paix revenue, les impératifs économiques fondent l'intervention des commissaires en la matière. Les dispositions sur les primes accordées pour la pêche l'illustrent. Ce motif économique permet aux administrateurs de la Marine d'acquérir des prérogatives très larges. Par exemple, une ordonnance du 13 mai 1818, relative à l'emploi de certains types de filet de pêche dans l'arrondissement maritime de Cherbourg, précise que « *l'ordonnateur de l'arrondissement maritime, et l'administrateur supérieur de la Marine dans chacun des sous-arrondissements du Havre et de Dunkerque* » sont chargés, via les commissaires de l'Inscription maritime, de l'application de ce texte, dont le domaine est totalement étranger au service naval<sup>1224</sup>. Comme en matière de police de la navigation, les ordonnances de 1828 et 1844 confient légalement la police des pêches aux commissaires<sup>1225</sup>. Seule la domanialité maritime leur échappe. Les concessions d'exploitation du domaine public maritime restent alors attribuées aux préfets de département<sup>1226</sup>. Par ailleurs, le principe posé par la jurisprudence Offret s'applique également à la police des pêches. Par conséquent, si le commissaire préposé à l'Inscription maritime est l'autorité de principe en la matière, les infractions à cette police doivent être réprimées selon ses dispositions propres. Les commissaires sont assistés, en cela, par les prud'hommes des pêcheurs.

La police des pêches n'est réformée et clarifiée que durant la Seconde République et au début du Second Empire. Ces réformes s'inscrivent dans la politique navale

---

<sup>1224</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1818 – Partie officielle, op. cit.*, p. 212-213. Les commissaires peuvent inspecter, de manière discrétionnaire, les filets. Ils sont chargés de constater les infractions à ce texte, sur les rapports et procès-verbaux des officiers de port, des personnels de la Marine affectés à l'Inscription maritime, des prud'hommes des pêcheurs et des officiers de police judiciaire. Les poursuites sont faites à la requête de l'administrateur du quartier. En cas de condamnation, le commissaire procède à la destruction des filets non conformes, à la vente du poisson pris par le contrevenant, et éventuellement à la vente du bateau et autre matériel. Le but de ce texte est de préserver les ressources halieutiques.

<sup>1225</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 8, article 29, ordonnance du 17 décembre 1828 ; et *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 637, article 35, ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>1226</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle, op. cit.*, p. 553-554, article 1, ordonnance du 25 septembre 1825 relative aux formalités qui doivent précéder la concession de lais et relais de mer, alluvions et autres objets dépendant du domaine public. Ce texte confirme les dispositions adoptées, durant l'Empire, en la matière.

menée alors. Il s'agit de dynamiser la pêche maritime, et par conséquent, de développer la population maritime sujette aux appels pour l'Armée de mer. Les commissaires apparaissent, une nouvelle fois, comme les représentants locaux du ministre chargés de mettre en œuvre la politique maritime du gouvernement. La loi du 9 janvier 1852 confirme la compétence de l'administration de la Marine en matière de police de pêche<sup>1227</sup>. Ce texte ne concerne, cependant, que la compétence, non les règles mêmes de police. Il renvoie, en la matière, à des décrets ultérieurs, propres à chaque arrondissement maritime. Ces derniers sont adoptés le 4 juillet 1853<sup>1228</sup>. Ces textes confirment la compétence des commissaires de l'Inscription maritime et précisent que les prud'hommes des pêcheurs, gardes-jurés et gardes maritimes, leur sont subordonnés<sup>1229</sup>. Ce texte est complété par la loi du 21 février de la même année, adoptée en matière de domanialité maritime. Cette loi précise que l'autorisation du ministre de la Marine doit être requise en cas de concession du domaine public maritime. Les demandes en ce sens sont relayées par les commissaires de l'Inscription maritime<sup>1230</sup>. Le texte, tirant les conséquences de la compétence de principe de ces officiers, en matière de police des pêches, précise que les commissaires de l'Inscription maritime et leurs subordonnés peuvent constater les établissements irréguliers formés sur le

---

<sup>1227</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1852, op. cit.*, volume 1, p. 44, article 2, le ministre de la Marine autorise l'établissement des parcs à huîtres, moules ou coquillages ; page 45, article 4, les préfets maritimes et les commissaires, chargés du service de la Marine dans les sous-arrondissements, fixent les dates d'ouverture et de fermeture de la pêche des huîtres, moules et coquillages ; p. 48, article 16 alinéa premier, les infractions à la police des pêches sont recherchées et constatées par les commissaires de l'Inscription maritime ; p. 49, article 19, la poursuite des infractions à la police des pêches peut être intentée à la diligence des commissaires à l'Inscription maritime, devant le tribunal correctionnel ou, si l'infraction a été commise en mer, devant le tribunal du port auquel appartient le bateau. Sur ce point, voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2. Néanmoins, en matière de vente de poissons, cette compétence reste partagée avec les officiers de police judiciaire et les agents des douanes.

<sup>1228</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853, op. cit.*, volume 2, p. 25-380.

<sup>1229</sup> *Ibid.*, p. 41-42, article 1, décret portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le premier arrondissement maritime ; p. 122, article 1, décret portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le second arrondissement maritime ; p. 242, article 1, décret portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le troisième arrondissement maritime ; p. 310, article 1, décret portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le quatrième arrondissement maritime.

<sup>1230</sup> Voir *Bulletin officiel de la République Française - X<sup>ème</sup> série - premier semestre 1852, op. cit.*, tome 9, p. 553, article 3. À cette occasion, les commissaires donnent leur avis sur l'opportunité, ou non, de répondre favorablement aux demandes de concession.

domaine public maritime<sup>1231</sup>. Le décret du 21 novembre 1866 reprend l'ensemble de ces dispositions<sup>1232</sup>.

### 3 – La création d'une administration autonome

Durant la majorité du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'Inscription maritime présente un paradoxe : des officiers militaires sont chargés d'un service administratif de nature civil, puisque touchant le statut des marins, leurs activités professionnelles et la domanialité maritime.

Le but militaire originel de l'institution - la levée des équipages - est devenu secondaire, le régime militaire des inscrits étant quasi identique à celui des conscrits, tandis que l'aspect civil est devenu prépondérant. Il faut cependant attendre le début du XX<sup>ème</sup> siècle pour que les compétences des commissaires de la Marine soient remises en cause. Dans le rapport préalable au décret du 7 octobre 1902, portant création du corps des administrateurs de l'Inscription maritime, le ministre écrit à ce propos : « *Le corps du Commissariat est aujourd'hui chargé, en même temps, de la direction de nos quartiers maritimes et des fonctions administratives à bord de nos navires de guerre et dans nos arsenaux. Le caractère anormal de ce mélange d'attributions a depuis longtemps soulevé de légitimes critiques. D'un côté, toute la besogne d'administration proprement dite de notre armée de mer et des établissements où on entretient son matériel, de l'autre, la police des professions civiles exercées par nos marins dans la flotte marchande ou sur les barques de pêche, pendant les années de leur vie où ils ne sont plus au service de l'État ; peut-on imaginer des fonctions plus disparates ? En vain, on allèguerait qu'à la seconde de ces deux fonctions est attachée la tâche, toute militaire, du recrutement de nos forces navales ; nulle part, ni à l'étranger, ni pour nos troupes de terre, le recrutement n'est confié aux mêmes mains que le*

---

<sup>1231</sup> Voir *Bulletin officiel de la République Française - X<sup>ème</sup> série - premier semestre 1852, op. cit., tome 9, p. 553, article 4.*

<sup>1232</sup> Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes, op. cit., p. 124-130, livre V.* Ce livre du règlement général ne fait que rationaliser les règles relatives aux divers types de pêche. Voir également p. XXI-XXVIII, paragraphe 5 « pêches », rapport préalable. Le ministre Chasseloup-Laubat insiste sur l'importance économique de la pêche et sur la nécessité de la développer.

*service purement administratif de l'Armée. Si les hasards historiques qui ont présidé au développement de notre organisation navale n'avaient pas accoutumé les esprits à les voir confondus, nul assurément n'aurait pu songer à les mêler dans les attributions du même corps* »<sup>1233</sup>. La création du corps des administrateurs de l'Inscription maritime, en 1902, n'est que l'aboutissement de l'évolution de l'Inscription maritime. Cependant, hormis un changement de dénomination, cette réforme ne fait que consacrer une situation établie depuis le Second Empire. Le *Livre de Mémoire*, ouvrage rédigé par un collectif de commissaires de la Marine, présente la carrière d'un commissaire de l'Inscription révélatrice de cette continuité<sup>1234</sup>. Le commissaire Jean-Marie Leissen est nommé, en 1891, au quartier de Paimpol, dans le contexte du développement des pêches au large de l'Islande. Afin de maximiser les profits de leurs armements, les armateurs commettent un certain nombre d'abus. Il leur est reproché, notamment, d'enivrer les marins avant de les engager ou de confier le commandement des navires à des individus non qualifiés. De même, certaines prescriptions en matière de navigation, notamment celles relatives au matériel de sauvetage, ne sont pas respectées. Ajoutées à la pénibilité des conditions de pêche, ces diverses infractions aux polices des pêches et de la navigation provoquent une hausse de la mortalité des « gens de mer » de ce quartier. Durant sa première affectation au quartier de Paimpol, entre 1891 et 1895, le commissaire Leissen rédige un mémoire sur les moyens de diminuer la mortalité lors des pêches au large de l'Islande, comme notamment, l'examen des aptitudes des titulaires d'un grade d'officier ou d'officier-marinier, ou encore, la visite des navires sur les lieux de pêche. Il est réaffecté dans ce quartier en 1904, en tant qu'administrateur de l'Inscription maritime. De nouveau, il préconise une action vigoureuse en matière de formation des officiers-mariniers. Dans le même temps, conjointement avec un armateur local, il met au point un nouveau modèle de goélette, dans un souci d'amélioration des conditions de vie de l'équipage. Parce qu'il est en charge de la police de la navigation, il obtient de pouvoir contrôler les rations embarquées par les pêcheurs.

---

<sup>1233</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1902, op. cit.*, volume 2, p. 560-561.

<sup>1234</sup> Voir PRADO (Jean-Jacques), commissaire en chef, *Le commissaire Jean-Marie Leissen (1856-1942) défenseur des pêcheurs d'Islande*, dans ASSOCIATION AMICALE DU COMMISSARIAT DE LA MARINE, *Livre de Mémoire*, Paris, 1997, p. 19-25.

Cet exemple illustre la portée des prérogatives des commissaires de l'Inscription maritime et la continuité entre les commissaires de la Marine et les administrateurs de l'Inscription maritime. La première formation de ce nouveau corps est constituée par prélèvement sur les cadres du Commissariat<sup>1235</sup>. La création de ce nouveau corps n'est que l'aboutissement de l'écart, croissant, entre les fonctions des administrateurs de la Marine dans les arsenaux et leurs prérogatives en matière d'administration des quartiers maritimes. La levée des équipages, fondement premier de leurs compétences, qui justifie le rattachement de cette partie de l'administration des forces navales, est devenue marginale. Les commissaires préposés dans les quartiers maritimes administrent, au sens classique, le littoral ; tandis que, dans les arsenaux, ils veillent à la régularité des mouvements comptables et des dépenses.

---

<sup>1235</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1902, op. cit.*, p. 569-570, article 18, décret du 7 octobre 1902 portant création et organisation d'un corps d'administrateurs de l'Inscription maritime.

## **Chapitre 2 : les commissaires pour les affaires maritimes**

L'extension du domaine de compétence des commissaires affectés à l'Inscription maritime révèle que les commissaires de la Marine restent perçus, durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle, comme les commissaires du ministre de la Marine. Ils sont donc compétents pour l'ensemble des affaires de son ressort. Les autres domaines d'intervention des administrateurs de la Marine – le régime des pensions d'invalidité reconnues aux marins, la justice maritime pénale, les colonies - illustrent cette idée avec plus de force.

Deux domaines sont liés à l'Inscription maritime : les pensions reconnues aux marins et la justice maritime pénale (**section 1**). Les compétences des commissaires à l'Inscription maritime, en matière de pension, sont prévues dès le début du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Elles s'exercent sur la Caisse, puis Établissement, des invalides de la Marine, institution chargée du paiement des pensions reconnues aux marins classés/inscrits. Le droit à pension étant la contrepartie de l'obligation de service des « gens de mer », l'Établissement des invalides est conservé sous la Révolution et les prérogatives que les administrateurs de la Marine exercent sur cette institution sont confirmées. Ainsi, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, illustrant la continuité existant en matière d'administration navale, le régime des pensions reconnues aux inscrits et celui de l'Établissement des invalides restent ceux définis par les textes du début du XVIII<sup>ème</sup> siècle. L'évolution qui touche cette institution est révélatrice des changements qui touchent la fonction de commissaire à l'Inscription maritime. En effet, au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime des pensions accordées aux inscrits et l'organisation de l'Établissement des invalides ne font l'objet d'aucune réforme majeure, de même que les prérogatives des commissaires à l'Inscription maritime. Néanmoins, l'évolution du statut d'inscrit change le fondement du droit à pension. À l'origine militaire, le droit à pension des inscrits, en raison des réformes réalisées en matière de recrutement des équipages de la flotte, devient professionnel. L'Établissement des invalides acquiert, progressivement, et sans que son régime soit modifié, la dimension d'une caisse de protection sociale, situation consacrée en 1898. Cette évolution donne à la fonction de commissaire à l'Inscription maritime une dimension sociale importante, ceci

sans aucune réforme majeure. Elle est révélatrice de la tendance des différents gouvernements de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle à confier l'ensemble des questions maritimes locales aux commissaires à l'Inscription maritime. La justice pénale maritime l'illustre également. En la matière, les compétences des commissaires découlent d'un vide juridique résultant des codifications de 1791 et 1810. Ce vide n'est comblé légalement qu'en 1852. En effet, les codifications révolutionnaires et napoléoniennes ne prévoient pas les infractions spécifiques aux activités maritimes, tandis que le pouvoir disciplinaire des capitaines marchands est, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, réduit à néant. Résolu partiellement en matière disciplinaire, par les commissaires à l'Inscription maritime, le problème reste entier en matière de délit ou de crime maritime. La réforme réalisée en 1852 restaure cette branche spéciale du droit pénal et fait des commissaires à l'Inscription un rouage essentiel de cette justice.

Les compétences des commissaires de la Marine dans le domaine de l'administration coloniale témoignent de la permanence, au XIX<sup>ème</sup> siècle, de l'« établissement maritime de Colbert », formé de la flotte, de la population maritime et des colonies (**section 2**). Si les réformes révolutionnaires ont des conséquences plus importantes en la matière que dans les autres domaines relevant du ministère de la Marine, les principes fondamentaux sous-tendant l'administration coloniale, proches de ceux régissant l'administration de la Marine, restent ceux définis sous l'Ancien Régime. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les colonies sont soumises à un régime spécial, au caractère militaire prononcé. Les commissaires de la Marine assurent, au sein de cette administration, un rôle identique à celui qu'ils remplissent dans les arsenaux de la Marine. Les réformes de l'administration coloniale, amorcées sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire, puis achevées sous la III<sup>ème</sup> République, recentrent le rôle des commissaires affectés aux colonies sur l'aspect militaire, stricto sensu, de leurs attributions. Cette spécialisation militaire mène à la formation du Commissariat colonial, en 1889.

## **Section 1 : les prérogatives des commissaires découlant du statut d'inscrit**

Outre la police des inscrits, la police de la navigation et la police des pêches, les prérogatives des commissaires de l'Inscription maritime s'exercent sur l'Établissement des invalides (**paragraphe 1**) et en matière de justice pénale maritime (**paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 – L'Établissement des invalides de la Marine**

L'Établissement des invalides de la Marine est créé en même temps que les Classes des « gens de mer », puis conservé durant la Révolution (**A**). Il demeure également distinct du service de l'Inscription maritime durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle. Les commissaires de l'Inscription maritime exercent, sur l'Établissement des invalides, une surveillance identique à celle exercées par les commissaires des arsenaux sur les chefs de service. Au XIX<sup>ème</sup> siècle ces prérogatives évoluent un véritable pouvoir de direction (**B**).

#### **A – Une institution maintenue**

Les invalides de la Marine ne doivent pas être confondus avec ceux de l'Armée de terre. L'évolution de cette institution illustre le passage, au XIX<sup>ème</sup> siècle, d'une conception militaire du statut d'inscrit à une conception économique. Une nouvelle fois, le fonctionnement de l'institution est fixé dès l'Ancien Régime (**1**) et est peu réformé au XIX<sup>ème</sup> siècle (**2**).

#### **1 – L'Ancien Régime**

L'origine de la Caisse, puis Établissement, des invalides de la Marine se trouve dans l'ordonnance du 19 avril 1670 sur l'enrôlement général des matelots. Ce texte précise que les marins devenus infirmes à l'occasion du service à bord des navires du Roi recevront « *leur vie durant, deux écus par mois, dont Elle* [Sa



Majesté] *fera le fonds dans ses états* »<sup>1236</sup>. L'existence de ces pensions est confirmée et leur régime détaillé par le règlement du 23 septembre 1673, sur les invalides de la Marine. Deux hôpitaux généraux, à Rochefort et à Toulon, doivent être établis, sous l'autorité des intendants de ces ports. Un prélèvement obligatoire est également réalisé sur l'ensemble des dépenses en personnel militaire de la Marine, c'est-à-dire les officiers de vaisseau et les « gens de mer » levés pour le service<sup>1237</sup>. Ces sommes doivent permettre, une fois les hôpitaux généraux de la Marine achevés, d'assurer la subsistance des soldats et marins « *estropiés* » à bord des vaisseaux du Roi<sup>1238</sup>. À l'origine, le régime des invalides de la Marine est identique à celui adopté en avril 1674 pour les invalides de l'Armée de terre<sup>1239</sup>. L'ordonnance du 15 avril 1689 précise, néanmoins, qu'en attendant leur admission dans les hôpitaux généraux, les invalides de la Marine recevront une « demi-solde »<sup>1240</sup>. Le manque de moyens financiers empêchant la construction de ces deux hôpitaux, cette demi-solde s'impose, en 1709, comme moyen de secours pour les marins devenus inaptes au service<sup>1241</sup>.

L'évolution du régime de ces demi-soldes est révélatrice du statut particulier des « gens de mer ». À l'origine, ces secours sont dus aux personnes devenues invalides à l'occasion du service à bord des navires du Roi, et sont financés par des prélèvements réalisés sur les dépenses en personnel militaire. Rapidement, l'assiette du prélèvement est étendue. Il touche d'abord le produit des prises

---

<sup>1236</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 128. Ce texte précise également que « *Sa Majesté désirant reconnaître les services qui lui auront été rendus par les matelots décédés à son service, en la personne de leur veuve ou héritiers, elle veut et entend qu'ils soient payés en entier des sommes qui leur seront dues, comme s'ils avaient servi toute la campagne* ».

<sup>1237</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>1238</sup> *Ibid.*

<sup>1239</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 19, p. 133-135, édit d'avril 1674 sur l'établissement de l'hôtel des invalides et règlement du 6 octobre 1674.

<sup>1240</sup> Voir *Code des armées navales*, op. cit., p. 263, article II, titre IV, livre huitième, ordonnance du 15 avril 1689 pour les armées navales et arsenaux de Marine.

<sup>1241</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 20, p. 539-540. Le préambule de ce texte est révélateur de l'état réel du projet d'hôpitaux généraux : « *Nous avons toujours en attention à soulager les soldats et officiers de nos troupes qui sont estropiés, ou qui, ayant vieilli dans le service, ne sont plus capables de nous en rendre. Dans cette vue nous avons, par édit du mois d'avril 1674, fondé l'hôpital royal des invalides en notre bonne ville de Paris ; mais comme cet asile n'est destiné que pour nos troupes de terre, et que les officiers, matelots, soldats de la Marine et des galères qui contribuent à la même défense de l'État, à la gloire et au bien de la nation, ne méritent pas moins nos soins et notre attention* ».

réalisées par les corsaires<sup>1242</sup>. Néanmoins, ces derniers étant des auxiliaires de la Marine, cette extension reste dans le cadre militaire défini en 1673. L'édit de mai 1709 a une portée plus importante. L'assiette de la retenue est considérablement accrue. Elle concerne les dépenses en personnel civil et ouvrier de la Marine<sup>1243</sup>. Comme pour le prélèvement réalisé sur les prises, cette extension est logique, ces personnels relevant du secrétariat d'État à la Marine. Surtout, la retenue est désormais applicable aux salaires versés dans le cadre de la navigation commerciale<sup>1244</sup>. Les problèmes financiers récurrents de la Monarchie apparaissent en filigrane derrière cette organisation<sup>1245</sup>. Étendre la retenue aux dépenses en personnel de la navigation commerciale réduit d'autant les charges pesant sur le budget de l'État. Cette extension a pour corollaire le prolongement du bénéfice d'une demi-solde aux cas d'infirmités reçues dans le cadre de la navigation commerciale. Cette évolution est révélatrice du lien étroit existant entre la Marine marchande et la Marine Royale, et illustre le caractère militaire du statut de marin. Le régime de ces demi-soldes est fixé par l'édit de juillet 1720, concernant la Caisse des invalides de la Marine. La portée de la retenue est confirmée<sup>1246</sup>. Par ailleurs, ce texte précise, à l'article premier du titre IV, que le montant des pensions accordées est fixé sur la base des gages perçus dans le cadre du service à bord des navires de la flotte ou dans les arsenaux, « *suivant les certificats qu'ils [les individus soumis au classement] en rapporteront des bureaux des armements, radoubs et constructions, visés par les intendants et*

---

<sup>1242</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 20, p. 431, arrêt du Conseil, du 31 mars 1703, qui ordonne la levée de 3 deniers pour livre, sur toutes les marchandises des prises, au profit des matelots qui auront été estropiés sur les vaisseaux armés en course.

<sup>1243</sup> Voir *Édit de Roi du mois de mai 1709, pour l'établissement des fonds nécessaires pour la subsistance des invalides de la Marine, avec création des offices de trésorier et contrôleur nécessaires à cet effet*, Paris : chez Hubert Muguet, Premier Imprimeur du Roi et de son Parlement, 1709.

<sup>1244</sup> *Ibid.* Le taux de prélèvement est néanmoins différent : 4 deniers pour livre pour les dépenses en personnel de la Marine royale, 6 deniers pour livre dans la Marine marchande. En 1713, le problème de financement de ces pensions n'étant pas résolu, la retenue de 4 deniers est étendue à l'ensemble des dépenses de la Marine, tant en personnel qu'en matériel.

<sup>1245</sup> La Guerre de Succession d'Espagne est l'une des plus ruineuses de celles menées par Louis XIV.

<sup>1246</sup> Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, Paris, chez Louis-Denis Delatour et Pierre Simon, Imprimeur du Parlement et de la Cour des Aides, p. 3, titre I<sup>er</sup> « de la retenue de quatre et six deniers pour livre ». Voir également p. 5-6, titre III « de l'emploi qui sera fait du produit de la retenue de quatre et six deniers pour livre ». Ce titre confirme le droit à pension en cas d'infirmité reçue dans le cadre de la navigation marchande.

*commissaires généraux de la Marine et des galères* »<sup>1247</sup>. Sans surprise, les actes des administrateurs de la Marine constatent l'existence du droit à pension. En outre, cette procédure « *servira de règle pour ceux qui auront servi, en la même qualité, sur les vaisseaux marchands et armateurs* »<sup>1248</sup>. Les pensions versées dans la navigation commerciale sont calculées sur la base des salaires mentionnés sur les registres tenus par les commissaires des Classes, c'est-à-dire sur la base des salaires perçus durant la période de service due à l'État<sup>1249</sup>. L'institution annonce les futurs systèmes de sécurité sociale, apparaissant dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle, la Caisse des invalides de la Marine fonctionne selon des principes proches de ceux fondant le système bismarckien<sup>1250</sup>. Le droit à pension n'existe que pour les individus dont l'activité professionnelle concerne la mer. Il s'étend à leurs parents et alliés. Néanmoins, qualifier la Caisse des invalides de la Marine, telle qu'elle fonctionne alors, de système de sécurité sociale se heurte à la nature des Classes. En effet, l'engagement comme professionnel de la mer emporte engagement militaire<sup>1251</sup>. La pension n'est pas due en raison de l'activité professionnelle des « gens de mer », mais de leur obligation militaire. Dès lors, bien que l'institution fonctionne différemment de son homologue de l'Armée de terre, elle aboutit au même résultat : pensionner les personnes devenues infirmes à l'occasion du service militaire envers le Roi. La dénomination légale illustre cette différence : l'Armée de terre dispose de l'Hôtel des invalides, la Marine de la Caisse des invalides. Cette différence se remarque au niveau de l'organisation de l'institution.

En effet, à l'origine, les hôpitaux généraux chargés d'accueillir les marins devaient être sous l'autorité des intendants des ports de Toulon et de Rochefort. Après

---

<sup>1247</sup> Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, op. cit., p. 6.

<sup>1248</sup> *Ibid.*

<sup>1249</sup> À cette occasion, afin de faciliter les écritures comptables générées par le fonctionnement de la Caisse, l'édit de juillet 1720 précise que le port d'armement d'un navire est le port où sont situés le siège d'amirauté et le bureau des Classes territorialement compétent. Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, op. cit., p. 9-10, article VII, titre VI. La notion d'armement évolue en conséquence. Dans son sens commun, l'armement est la phase de préparation d'un navire avant son départ, pendant laquelle il reçoit son équipement. L'édit de juillet 1720 en fait également une notion administrative, puisque le navire n'est définitivement armé qu'une fois préparé matériellement et les formalités requises - dépôt des papiers au greffe de l'amirauté, certification des rôles par le bureau des Classes, prélèvement de la retenue en faveur des invalides sur les éventuelles avances consenties par les armateurs aux marins - accomplies.

<sup>1250</sup> Voir EWALD (François), *Histoire de l'État providence*, Paris : Grasset, 1996, p. 243-244.

<sup>1251</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1.

l'abandon de ce projet, la Caisse demeure de la compétence des intendants des ports militaires. Les demandes de pension sont alors reçues par les commissaires des Classes, puis transmises au Secrétaire d'État par les intendants des ports militaires. En raison de l'extension de l'assiette de la retenue, l'édit de mai 1709 met également en place une administration spécialement dédiée aux opérations comptables de la Caisse des invalides<sup>1252</sup>. Au sein de chaque siège d'amirauté, un trésorier particulier et un contrôleur des invalides sont institués. Le premier est chargé de percevoir la retenue et de procéder au paiement des demi-soldes. Le contrôleur veille, comme son homologue des arsenaux, à la régularité de la procédure et des comptes. Ce personnel est sous la direction d'un trésorier général et d'un contrôleur général des invalides. L'édit de juillet 1720 confirme cette organisation et ne procède qu'à une réforme statutaire de ce personnel. En effet, quand les fonctions de trésorier et contrôleur des invalides sont créées, en 1709, ce sont des offices<sup>1253</sup>. L'édit de juillet 1720 supprime ces offices et précise que ces fonctions sont désormais pourvues par commission, alignant ainsi le statut de ces personnels sur celui des autres agents civils de la Marine<sup>1254</sup>. Leurs compétences concernent la perception des retenues, leur inscription en compte et le versement des pensions. Elles sont exercées sous la surveillance du commissaire des Classes<sup>1255</sup>. Cette organisation perdure jusqu'au règne de Louis XVI. Jusque-là, seule la portée de la retenue est sujette à modifications<sup>1256</sup>. Le régime de la Caisse

---

<sup>1252</sup> Voir *Édit de Roi du mois de mai 1709, pour l'établissement des fonds nécessaires pour la subsistance des invalides de la Marine, avec création des offices de trésorier et contrôleur nécessaires à cet effet*, op. cit., p. 4.

<sup>1253</sup> À la même époque, les fonctions de commissaire de la Marine sont également transformées en office.

<sup>1254</sup> Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, op. cit., p. 8-9, articles I et III, titre IV. Les offices de commissaire de la Marine sont supprimés dès 1716.

<sup>1255</sup> Voir *infra*, B.

<sup>1256</sup> La question se pose principalement en matière des prises maritimes. Rapidement, est soulevé le problème de l'application de la retenue sur le produit d'une prise. Il s'agit de déterminer si la retenue est prélevée sur le produit net ou le produit brut. Une déclaration du Roi, du 22 juillet 1722, précise que la retenue est prélevée déduction faite des frais de procédure, des frais de conservation et du dixième de l'Amiral. Voir VALIN (René-Joshua), *Nouveau commentaire sur l'ordonnance du mois d'août 1681*, op. cit., tome I, p. 742-743. Cette déclaration précise également que les deux tiers du produit de la vente des biens des marins morts sans tester à bord des navires du Roi ou des navires de commerce appartiennent à la Caisse des invalides. Voir également tome II, p. 443-446, règlement du 23 août 1739 pour la recherche des soldes et produits d'inventaire des gens de mer qui meurent sans tester pendant leur voyage sur les bâtiments marchands, des effets et hardes des passagers qui meurent sur lesdits bâtiments, et des produits des bris et naufrages, revenant aux invalides. Voir enfin LEBEAU (Sylvain), *Nouveau code des prises*, Paris, Imprimerie de la République, an VIII, tome 2, p. 227-231, arrêt du Conseil,

est partiellement réformé par l'ordonnance du 31 octobre 1784. Le rôle des commissaires des Classes est alors réduit au profit des inspecteurs de la Marine et ne concerne que le contrôle des comptes des trésoriers des invalides<sup>1257</sup>.

## 2 – Une institution adaptée

La Caisse des invalides est conservée en 1791, et le droit aux demi-soldes est confirmé comme contrepartie au service spécial des marins inscrits. Le fonctionnement de l'institution est néanmoins perturbé par la dégradation de la situation économique et, surtout, par la guerre (a). Quand la paix est rétablie, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime antérieur à la Révolution est restauré. Son évolution illustre celle qui concerne, entre les années 1820 et 1860, le statut d'inscrit (b).

### a – La Révolution et le Premier Empire

Dans un premier temps, l'Assemblée nationale s'occupe de régler les problèmes financiers de l'institution. Les administrateurs civils de la Marine reçoivent, à cette occasion, des pouvoirs extraordinaires<sup>1258</sup>. En effet, outre le

---

du 6 août 1763, concernant les parts, portions d'intérêt et dixièmes non réclamés, appartenant aux officiers et équipages des bâtiments armés en course, dans les prises qu'ils ont faites sur les ennemis de l'État ; et la recherche des soldes et produits d'inventaire des gens de mer qui meurent sans tester pendant leur voyage.

<sup>1257</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 27, p. 517-520, titre IV « des gens hors de service et des invalides », ordonnance du 31 octobre 1784. Le droit à demi-solde est alors constaté par l'inspecteur des Classes. Cette évolution est dans la logique de la réforme de 1776, qui accroît sensiblement le domaine de compétence des officiers militaires, en matière d'administration des forces navales. La réforme de 1784 n'est que l'application, aux Classes, de la réforme de 1776. Les officiers militaires reçoivent alors la police des Classes, tandis que les commissaires des Classes veillent au bon ordre économique de l'institution, par la tenue des matricules des gens de mer ou par la surveillance comptable qu'ils exercent sur le personnel de la Caisse des invalides. Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1258</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 105, décret du 15 août 1790, relatif aux comptes et parts que pourraient avoir à réclamer les troupes et gens de mer. Dans chaque département de la Marine, deux inspecteurs sont nommés par le Roi. L'un, choisi parmi les officiers militaires de la Marine, vérifie les comptes des dépenses en personnel de la compétence de l'administration civile (solde des gens de mer, parts de prise notamment). L'autre, choisi parmi les officiers d'administration, vérifie les comptes des dépenses en personnel de l'« administration militaire », notamment les dépenses des corps organisés. La date retenue pour la révision des comptes est le 1<sup>er</sup> janvier 1778. Les dépenses en personnel de la

personnel dépendant du ministère de la Marine, employés et personnes classées, directement lésés, les arriérés portent également préjudice à la Caisse des invalides, qui ne remplit alors que difficilement son rôle, faute de revenus.

L'institution et le régime des pensions sont ensuite confirmés par la loi du 13 mai 1791, relative à l'Établissement des invalides de la Marine<sup>1259</sup>. Les administrateurs de la Marine chargés du service des Classes sont restaurés dans leurs anciennes fonctions<sup>1260</sup>. Les premiers termes du rapport préalable sont révélateurs du statut spécial d'inscrit : « *L'Établissement des invalides de la Marine, l'organisation et l'administration de sa Caisse, fixeront d'autant plus particulièrement votre attention qu'il est impossible de séparer les idées que présente un pareil établissement, de celles qui rappellent la fidélité, le dévouement, le courage et l'intrépidité de ces braves marins, dont la vie entière est consacrée au service de l'État, qui en temps de paix montent ses flottes marchandes, arment et manœuvrent ses escadres en temps de guerre, tour à tour enrichissent l'État ou le défendent* »<sup>1261</sup>. Le droit à pension des « gens de mer » demeure justifié par leur service spécial envers l'État. Cependant, ce service cesse d'être uniquement militaire. Il est également économique, les « gens de mer » contribuant, via les armements commerciaux, à la prospérité de la Nation. Les questions économiques restent, comme l'ensemble des réformes relatives à la Marine menées durant la Révolution, au centre des préoccupations. Ainsi, la Caisse des invalides est conservée car, outre le fait qu'elle soit le pendant maritime des invalides de l'Armée de terre, elle présente une charge moindre pour le budget de l'État. En effet, à la différence des invalides de l'Armée de terre, exclusivement à la charge de l'État, les charges de la Caisse des invalides de la Marine sont supportées par l'État

---

Marine ont donc un arriéré de douze ans, résultant de la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies.

<sup>1259</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 427-428, titre I « de la conservation de la Caisse des invalides et des revenus qui lui sont affectés », loi du 13 mai 1791. Voir également *Instruction sur la loi du 13 mai 1791 concernant l'administration de la Caisse des invalides de la Marine et celle des gens de mer*, Blois, chez Jean-Baptiste Durie Masson, imprimeur du département, 1791.

<sup>1260</sup> *Ibid.*, p. 429-431, titre II « des formes à observer pour constater ceux qui ont des droits à pension ou demi-solde sur la Caisse des invalides » ; et p. 435-438, titre V « de la comptabilité de la Caisse des invalides, et des frais de son administration ».

<sup>1261</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 402, rapport sur les invalides de la Marine, fait au nom du comité de la Marine par M. le comte de Begouen, député de la Seine-Inférieure.

et par les armateurs privés, en leur qualité d'employeurs des « gens de mer »<sup>1262</sup>. La Caisse des invalides revêt donc la dimension d'« *une caisse de secours* », une tontine, au profit des « gens de mer »<sup>1263</sup>. Les pensions qu'elle verse, bien que fondées par l'obligation militaire marins, restent distinctes des pensions militaires classiques. L'idée est corroborée par une procédure de demande de pension propre au personnel des troupes de Marine et des régiments employés aux colonies<sup>1264</sup>. Par ailleurs, les bénéficiaires des demi-soldes peuvent, comme les soldats, être admis dans les hospices nationaux ou à l'Hôtel des invalides. Cependant, dans ce cas, l'individu ne bénéficie plus de sa demi-solde<sup>1265</sup>. Ce texte de 1791 est complété par une loi du 8 juin 1792, qui confirme aux ouvriers maritimes le droit à demi-solde<sup>1266</sup>.

Cette organisation est remise en cause par la Convention, via un décret du 2 vendémiaire an II. Ce texte supprime la retenue sur les dépenses en personnel relevant du ministère de la Marine et la remplace par un budget fixe. Une nouvelle

---

<sup>1262</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 427, article I, titre I, loi du 13 mai 1791. Ce texte dispose que « *la Caisse des invalides de la Marine sera conservée ; elle demeurera distincte et séparée de celle des pensions accordées par l'État* ». La Caisse des invalides pourvoit alors à l'ensemble des pensions du personnel de la Marine : gens de mer, officiers militaires et officiers d'administration. Voir, en ce sens, pa. 431-432, article I, titre III, loi du 13 mai 1791. Ce texte précise que « *les fonds de la Caisse des invalides sont destinés au soulagement des officiers militaires et d'administration, officiers marinières, matelots, mousses, novices, soldats et autres employés du département de la Marine* ».

<sup>1263</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 405. Le rapporteur précise que « *la Caisse des invalides est une vraie caisse de famille. Tous les employés du département de la Marine, ainsi que tous les marins, y concourent, toute leur vie, par une retenue sur leurs traitements, appointements, gages et salaires. C'est une espèce de tontine à laquelle il est juste que tous ceux-là aient droit qui y ont contribué, et dont il est convenable, toutefois, que ceux-là seuls recueillent les fruits qui en auront besoin et qui y auront des titres réels, soit par des blessures, soit par la caducité de l'âge, soit par de longs services* ».

<sup>1264</sup> *Ibid.* Les personnels de ces unités suivent la procédure propre aux troupes de l'Armée de terre, bien que la décision d'accorder la pension relève du ministre de la Marine. Comme le précise le rapporteur, « *les troupes de Marine n'ont rien de commun, n'ont aucun point de contact avec les syndics des gens de mer, les commissaires de Classes, ni avec les ordonnateurs civils des départements de la Marine* ». Voir également LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 430, article III, titre II, loi du 13 mai 1791. Néanmoins, les pensions accordées aux personnels de ces troupes sont versées par la Caisse des invalides.

<sup>1265</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 175-179, décret du 22 vendémiaire an II, qui supprime la retenue de quatre deniers pour livre sur les dépenses de la Marine et des colonies.

<sup>1266</sup> *Id.*, volume 2, p. 456-461, loi du 8 juin 1792 relative aux pensions accordées par la Caisse des invalides. Ce texte apporte notamment des précisions sur les pensions accordées aux soldats des troupes de Marine et aux ouvriers.

fois, il s'agit de parer aux problèmes de financement de l'institution<sup>1267</sup>. Le rapport préalable précise : « *On a accordé, sur les dépenses de la guerre, quatre deniers pour livre pour les invalides ; on prend de même, quatre deniers pour livre sur les dépenses de la Marine, pour fournir les fonds de la Caisse des invalides de la Marine. Mais que résulte-t-il de cela ? Que les fonds de la Caisse sont trop considérables ou trop modiques, suivant la dépense de la Marine* »<sup>1268</sup>. Ces propos illustrent la méconnaissance de l'institution, le rapporteur se référant uniquement aux dépenses de la flotte, alors que le financement de la Caisse est assuré, dès 1709, par l'ensemble des acteurs de la vie maritime. Par conséquent, les problèmes financiers, que connaît alors la Caisse, résultent surtout des perturbations dans l'activité maritime française, perturbations dues à l'état de guerre<sup>1269</sup>. Cette réforme désorganise le service de la Caisse, déjà mise à mal par les problèmes financiers du régime. En effet, les retenues à réaliser sur les armements commerciaux restent régies par la loi du 13 mai 1791<sup>1270</sup>. En outre, si le ministre de la Marine demeure seul compétent pour accorder une pension, il est désormais assisté par deux catégories d'agent : les trésoriers des invalides, sous la surveillance des administrateurs de la Marine chargés des Classes, et le personnel de la quatrième division (comptabilité) du ministère de la Marine. En pratique, dans certains cas, le paiement est réalisé conjointement par ces deux agents, ce qui peut entraîner des retards ou des erreurs. Un décret du 9 messidor an III, constatant l'échec de cette réforme, met fin à cette expérience et revient à l'organisation de 1791<sup>1271</sup>. Le rapport préalable, prenant acte du caractère

---

<sup>1267</sup> Et surtout de réduire la charge de l'État. En effet, l'article IV du décret du 22 vendémiaire an II précise que « *chaque année, le corps législatif déterminera le supplément de fonds à accorder* ». La Caisse des invalides est donc financée d'abord par la retenue sur les armements privés, complétée par « *le supplément de fonds* ».

<sup>1268</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 176.

<sup>1269</sup> La guerre navale soustrait de l'assiette de la retenue une partie des dépenses du service colonial et des dépenses générées par le trafic transatlantique entre la métropole et les colonies à sucre.

<sup>1270</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 177, article VIII, décret du 22 vendémiaire an II.

<sup>1271</sup> *Id.*, volume 5, p. 353-355, décret du 9 messidor an III, qui distrait de la trésorerie nationale la Caisse des invalides de la Marine. Le rapport préalable précise que, suite aux réformes de la Convention, « *on a toujours éprouvé des difficultés pour la remise des fonds dans les caisses des ports, ce qui a retardé le paiement des pensionnaires, et leur a causé un grand préjudice* ».



particulier de l'institution, confirme la nécessité d'une administration propre, dédiée à son service<sup>1272</sup>.

Sous le Consulat, le rétablissement des dispositions de la loi du 13 mai 1791 est confirmé, par un arrêté du 27 nivôse an IX<sup>1273</sup>. La majorité des réformes réalisées alors concerne principalement le mode de prélèvement<sup>1274</sup>. Une distinction fondamentale est néanmoins posée. En effet, un arrêté du 11 fructidor an XI réglemente, sur le modèle des pensions accordées aux officiers de l'Armée de terre, les pensions accordées aux officiers de la Marine<sup>1275</sup>. Les demi-soldes et les pensions militaires deviennent distinctes, les secondes étant payées par le budget de l'État, les premières par la Caisse des invalides<sup>1276</sup>. Par ailleurs, un décret du 10 août 1810 précise que le personnel de la Caisse passe sous l'autorité du ministre du Trésor public<sup>1277</sup>. La mise en œuvre de cette réforme suscite les mêmes problèmes que ceux générés par la réforme du 2 vendémiaire an II. En effet, sous l'empire de la loi du 13 mai 1791, bien que l'autorité des commissaires des Classes sur le personnel de la Caisse des invalides ne soit pas clairement affirmée, elle est induite par l'intervention systématique des administrateurs de la Marine, en raison de leur autorité de principe en matière de police des Classes, dans l'ensemble des actes réalisés par les trésoriers des invalides (prélèvement des retenues, paiement des pensions, enregistrement comptable de ces opérations)<sup>1278</sup>. La réforme de 1810, en plaçant expressément les trésoriers sous l'autorité du ministre du Trésor, comporte un risque de conflit de compétences entre l'administration de l'Inscription maritime et l'administration de l'Établissement des invalides, désormais

---

<sup>1272</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 5, p. 353. Le rapport commence en ces termes : « Considérant que la Caisse des invalides est leur (les gens de mer) propriété, et qu'elle ne coûte rien à l'État », puis poursuit en précisant : « la loi du 22 vendémiaire de l'an II, art. VIII, il est dit que les fonds composant la caisse tontinière des navigateurs français et employés dans le département de la Marine, continueront d'être régis et administrés par leurs agents particuliers ».

<sup>1273</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 377.

<sup>1274</sup> L'intérêt de ce texte est d'adapter la retenue au franc germinal.

<sup>1275</sup> Voir, *Bulletin des lois de la République Française - III<sup>ème</sup> série – an XII*, op. cit., tome 8, p. 898-909. Ce texte régit les pensions du personnel militaire de la Marine et du personnel des corps entretenus (commissaires, officiers de santé, etc.).

<sup>1276</sup> La demi-solde, en vertu de la loi du 13 mai 1791, n'est pas cumulable avec un traitement public ou une autre pension payée par l'État.

<sup>1277</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – Partie officielle - 1809-1815*, op. cit, tome I, p. 110-112, article 16, extraits, en ce qui concerne la Caisse des invalides de la Marine, du décret du 13 août 1810 portant création de plusieurs caisses spéciales.

<sup>1278</sup> Voir *infra*, B.

autonome. En pratique, cette réforme ne vise qu'à légaliser le détournement des fonds de la Caisse des invalides, problème récurrent depuis l'Ancien Régime<sup>1279</sup>. Dès l'an XI, la retenue est transformée en taxe, tandis que les pensions du personnel militaire de la Marine sont de nouveau à la charge de la Caisse<sup>1280</sup>. Malgré l'ajout de nouvelles charges, la Caisse parvient à remplir son rôle durant l'Empire. En effet, le produit de la retenue prélevée sur des prises lui permet d'assurer son rôle et de couvrir les détournements de ses fonds<sup>1281</sup>.

## **b – L'indemnisation du risque professionnel**

Le retour de la paix met cependant fin aux revenus provenant des prises maritimes et l'Établissement des invalides se retrouve déficitaire<sup>1282</sup>. L'ordonnance du 22 mai 1816, portant rétablissement de la Caisse des invalides dans les attributions du ministre de la Marine, revient aux dispositions des textes de 1720 et 1791.

Ce texte demeure le texte organique de l'institution durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1283</sup>. L'article 2 dispose que la Caisse des Invalides « *est un dépôt confié à notre*

---

<sup>1279</sup> Durant les débats préalables à l'adoption de la loi du 13 mai 1791, le rapporteur précise que durant les guerres de Succession d'Autriche et de Sept Ans, la Marine, faute de revenus suffisants, s'abstient de verser à la Caisse des invalides les sommes dues au titre de la retenue. Le problème de financement de la Caisse est en outre aggravé par l'absence de réglementation sur le montant des sommes accordées à titre de pension. Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 404. Pour éviter les abus, outre l'interdiction du cumul de différentes pensions, la loi du 13 mai 1791, à l'article I du titre III, précise que ces pensions sont exclusivement réservées au personnel rattaché au département de la Marine. De même, l'article II de ce même titre précise que les pensions accordées ne peuvent excéder 600 livres.

<sup>1280</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 25, arrêté du 10 brumaire an XI qui convertit en taxe la retenue au profit de la Caisse des invalides de la Marine ; et page 26, arrêté du même jour, portant que les soldes de retraite et traitements de réforme de la Marine seront à l'avenir payés par les fonds de la Caisse des invalides. Ce dernier texte est confirmé en 1810.

<sup>1281</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Établissement des invalides de la Marine - 1817*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit., p. 29. Durant l'Empire, Boursaint est commissaire principal, affecté à l'Inscription maritime. Il écrit, en 1817 : « *Malgré ces nouvelles obligations, l'Établissement trouvait, dans les prises sur l'ennemi, des ressources si fructueuses, que le placement de ses économies pouvait faire face à toutes les dépenses, même au retour de la paix* ».

<sup>1282</sup> *Ibid.*, p. 33. En 1817, Boursaint, alors directeur de la comptabilité et de la Caisse des invalides, mentionne un déficit de 76 millions de francs.

<sup>1283</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 281-289. L'article I fait expressément référence à ces deux actes.

*Ministre Secrétaire d'État de la Marine. Elle est placée sous sa surveillance immédiate et exclusive. Elle demeure essentiellement distincte et séparée de notre trésor royal* »<sup>1284</sup>. Pour éviter, comme sous l'Empire, la confusion entre les divers fonds inscrits sur les registres des trésoriers des invalides, l'organisation intérieure de l'Établissement est précisée par le règlement du 17 juillet 1816, portant instruction sur l'administration et la comptabilité de l'Établissement des invalides de la Marine. Dans chaque quartier maritime et sous la seule autorité du commissaire des Classes, le trésorier des invalides est secondé par trois caissiers : un pour les prises, un pour les « gens de mer » et un pour les invalides<sup>1285</sup>. La Caisse des prises, introduite en 1795, est destinée à recevoir en dépôt le produit brut des prises réalisées par les navires de l'État et le produit des ventes provisoires de prises réalisées par les corsaires<sup>1286</sup>. La Caisse des « gens de mer » est également une caisse de dépôt<sup>1287</sup>. Elle reçoit les biens laissés par les absents ou les marins décédés en mer, et est chargée de les reverser aux intéressés. Enfin, la Caisse des invalides reste chargée de la perception des divers droits de l'Établissement des invalides et du versement des demi-soldes<sup>1288</sup>.

La reconnaissance définitive de la compétence de l'administration de la Marine sur l'Établissement des invalides est néanmoins objet de débats, alors que le pays fait face aux problèmes financiers générés par les guerres révolutionnaires et napoléoniennes. Une partie de la représentation nationale soulève, dès 1816, la question de la pérennité de cette institution<sup>1289</sup>. Ces critiques persistent, et

---

<sup>1284</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 282.

<sup>1285</sup> *Ibid.*, page 312, article 1.

<sup>1286</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Nouveau code des prises, op. cit.*, tome 4, p. 110-111, arrêté du 18 thermidor an III qui détermine les caisses dans lesquelles sera versé le produit des prises. Les dispositions de ce texte sont reprises et complétées par le règlement du 17 juillet 1816. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 315, article 7. Cette compétence présente un triple intérêt. C'est une mesure conservatoire, permettant de préserver une prise avant la décision du Conseil des prises. C'est également un moyen sûr, pour les trésoriers des invalides, de prélever la retenue pesant sur le produit des prises maritimes. Enfin, elle protège également les intérêts du propriétaire du navire, si ce dernier n'est pas déclaré de bonne prise.

<sup>1287</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 317, article 16.

<sup>1288</sup> *Ibid.*, p. 325-343, titre III.

<sup>1289</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Établissement des invalides de la Marine - 1817*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursain, op. cit.*, p. 32-40. Ces députés critiquent notamment la liquidation des créances de la Caisse des invalides, créances résultant des charges ajoutées durant l'Empire.

Boursaint rédige, en 1825, un mémoire en faveur de l'Établissement<sup>1290</sup>. L'intérêt de ce document est qu'il dépasse le seul domaine comptable. En effet, l'existence de l'Établissement des invalides demeurant objet de débats, Boursaint met en avant l'intérêt de cette institution au regard de l'ensemble du domaine de compétence du ministre de la Marine, c'est-à-dire la flotte, la navigation commerciale et les colonies. Ainsi, l'Établissement des invalides ne peut être de la compétence du ministre du Trésor public et les demi-soldes qu'il verse ne sont pas assimilables aux pensions des agents de l'État. En effet, financées par la navigation militaire et la navigation commerciale, les demi-soldes s'appliquent dans le cadre général de la navigation maritime. Distincte du Trésor public, la Caisse des invalides est une tontine, une caisse propriété des marins. Elle ne pourvoit pas seulement aux besoins des « gens de mer » devenus invalides à l'occasion de leur service à bord des navires de la flotte, elle assure également les besoins, en 1825, d'un cinquième de la population maritime<sup>1291</sup>. Elle présente un aspect social marqué, et ceci depuis le début du XVIII<sup>ème</sup> siècle. L'existence de l'Établissement des invalides et son régime dérogatoire sont confirmés par l'ordonnance du 12 mars 1826, concernant les soldes de retraite, les demi-soldes et pensions des officiers militaires et civils non entretenus, des premiers et seconds maîtres, des officiers, des marins, des ouvriers, des surnuméraires, de leur veuve et leurs enfants<sup>1292</sup>. La notion d'officier non entretenu désigne les officiers de la Marine marchande appelés à servir en complément au sein de la flotte<sup>1293</sup>. L'existence de deux types de pension au bénéfice du personnel de la Marine, à savoir les soldes de retraite et les demi-soldes, est ainsi confirmée. Aux termes de ce texte, les officiers non entretenus peuvent bénéficier des deux. Si leurs services sont principalement

---

<sup>1290</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert, la population du littoral et l'institution des invalides de la Marine - novembre 1825*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint, op. cit.*, p. 92-116.

<sup>1291</sup> *Ibid.*, p. 108. Ces propos illustrent la pérennité de l'établissement maritime de Colbert, les marins sont à la base de la puissance maritime française, tant d'un point de vue militaire que commercial, ils doivent être protégés.

<sup>1292</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 403 à 406.

<sup>1293</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 292, titre IV « officiers non entretenus », arrêté du 29 thermidor an VIII relatif à la composition et à l'organisation du corps des officiers de la Marine. Les officiers non entretenus sont les officiers de la Marine marchande, titulaires également d'un grade dans la flotte. Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, le terme d'officier auxiliaire remplace, progressivement, celui d'officier non entretenu.

militaires, ces officiers sont assimilés aux officiers entretenus et disposent, dans les mêmes conditions, d'une solde de retraite. Si le temps de service militaire est insuffisant pour prétendre à une solde de retraite, il est complété par leur temps de service dans la Marine marchande, et ces officiers bénéficient alors d'une demi-solde<sup>1294</sup>. Ce texte reste lié à la conception militaire du statut de marin. Son but est de stimuler l'activité maritime et les pensions restent fondées sur l'obligation de service militaire<sup>1295</sup>. Cependant, l'aspect social de l'institution est plus marqué, puisque ces pensions et demi-soldes « *intéressent enfin plus de quatre-vingt mille familles répandues sur tout le littoral du royaume* »<sup>1296</sup>. De prime abord, ce texte ne fait que clarifier le régime des pensions des divers personnels au service de la Marine. Il s'inscrit cependant dans la politique navale menée par la Restauration : favoriser le développement de la population maritime. Sa portée est importante car il est adopté durant une période de bouleversement du recrutement naval. La réorganisation du mode de formation des équipages des navires de guerre, durant la Restauration et la Monarchie Juillet, modifie en profondeur l'obligation de service des inscrits. Le temps de service militaire, dans le décompte du temps de service nécessaire à l'obtention d'une demi-solde, se réduit progressivement<sup>1297</sup>. Le régime des demi-soldes connaît une évolution identique à celle qui touche le statut d'inscrit. L'aspect militaire devient secondaire, tandis qu'il revêt une dimension socio-économique de plus en plus marquée. En 1831, dans une note rédigée à l'intention de la Commission supérieure chargée de surveiller l'Établissement des invalides, Boursaint insiste sur cet aspect. Il écrit : « *Notre navigation*

---

<sup>1294</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 - Partie officielle*, op. cit., p. 403, article 1er. Cet article précise que les officiers militaires, les officiers civils, et les premiers maîtres non entretenus, qui ont 25 ans d'activité au service de l'État, dont six au moins de navigation effective, sont assimilés aux entretenus et bénéficient d'une solde de retraite. Ce terme temporel est identique à celui prévu pour les pensions des officiers et personnels entretenus. Voir également p. 404-405, article 4 sur les conditions d'obtention des demi-soldes. Ces dernières sont accordées « *aux ouvriers classés et autres salariés non navigants qui auront servi trois cents mois* » dans les arsenaux, et aux « *officiers militaires ou civils et maîtres non entretenus, les officiers-mariniers de toutes professions, les marins, ouvriers et surnuméraires qui, sans avoir trois cents mois d'activité à notre service exclusif, les auront complétés sur les bâtiments du commerce et à la pêche* ».

<sup>1295</sup> *Ibid.*, p. 402. Le ministre précise, à propos de ces mesures, qu'« *elles exciteront l'émulation et ranimeront le zèle de la population maritime, et elles auront la plus heureuse influence sur le nouveau recrutement de la Marine* ».

<sup>1296</sup> *Ibid.*

<sup>1297</sup> Le temps de service militaire correspond à la période durant laquelle l'inscrit est soumis à l'effet de la levée permanente. Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

commerciale, comparativement chère, salarie les matelots moins que toutes les autres navigations : tandis que les Anglais et les Américains donnent à leurs matelots capables 75, 80 francs de solde mensuelle, le commerce français ne donne et ne peut donner aux siens que 40, 45, tout au plus 50 francs. Joignez à la modicité des salaires, la nature et les dangers de la profession maritime, les naufrages, les maladies spéciales, les fréquentes interruptions du travail, et vous découvrirez, dans cette pénible vie de marin, des causes nombreuses de malheurs et de gênes »<sup>1298</sup>. Ce rapport de Boursaint illustre l'évolution du fondement du droit à pension. Il insiste notamment sur la distinction entre les pensions accordées aux personnels salariés de la Marine, et les demi-soldes accordées aux « gens de mer ». Même si, en principe, toutes deux sont versées par la Caisse des invalides, la loi du 18 avril 1831 sur les pensions de l'Armée de mer rappelle que les premières sont payées par le Trésor public si les fonds de la Caisse des invalides sont insuffisants<sup>1299</sup>. Les fonds de cette dernière sont ainsi prioritairement destinés à assurer le paiement des demi-soldes, qui tendent à être acquises, durant la Monarchie de Juillet, au titre d'une activité professionnelle maritime. La distinction entre les pensions militaires et les demi-soldes est ainsi définitivement établie.

Les réformes du Second Empire consacrent cette évolution, notamment la loi du 26 juin 1861, modifiant la loi du 18 avril 1831, sur les pensions de l'Armée de mer, et celle du 28 juin 1862, sur les pensions de retraite des employés de la Marine non soumis à l'Inscription maritime et sur les pensions dites demi-soldes des marins inscrits<sup>1300</sup>. Une circulaire du ministre de la Marine, du 2 juillet 1862,

---

<sup>1298</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Observations à la Commission chargée d'examiner l'Établissement des invalides de la Marine*, BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit., p. 128. Cette Commission émet, en 1833, sur la base de ce rapport, un certain nombre d'observations, en faveur du maintien du système. Voir *Observations de la Commission supérieure des invalides*, Paris, 1833, p. 7. La seule critique est le manque de contrôle de la Cour des comptes sur l'Établissement des invalides.

<sup>1299</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 - Partie officielle*, op. cit., p. 183, article 26, loi du 18 avril 1831.

<sup>1300</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 1020-1028. Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 juin 1862, les demi-soldes sont accordées aux inscrits âgés de plus de cinquante ans et réunissant 25 ans de service pour l'État ou le commerce. En pratique, le service envers l'État est réalisé selon les modalités de la levée permanente, soit cinq ans de service après l'inscription définitive du marin sur le matricule des gens de mer, c'est-à-dire en début de carrière, et les éventuels rappels en cas de circonstances exceptionnelles. Par

interprétative de la loi du 28 juin 1862, précise : « *En examinant l'esprit dans lequel ont été conçues les dispositions que renferme la loi précitée, on aperçoit qu'il est établi, tout d'abord, une distinction, conforme d'ailleurs à la nature des choses, entre les services rendus à l'État par diverses catégories d'agents de la Marine ou d'ouvrier, appelées désormais à recevoir une pension de retraite, au lieu de l'ancienne demi-solde, et les services mixtes rendus par cette catégorie nombreuse de marins qui, tout en étant soumise, il est vrai, par le régime de l'Inscription maritime, à l'obligation de monter sur les bâtiments de la flotte, lorsqu'elle en est requise, se livre habituellement à la navigation commerciale ou à la pêche, ce qui constitue, il faut bien le reconnaître, une situation différente de celle de l'État* ». Ces propos sont révélateurs des transformations profondes que connaît la Marine durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire. La technicité croissante des navires de guerre suppose, tant pour leur construction que pour leur manœuvre, l'intervention de spécialistes. Dès lors, la flotte a de plus en plus recours à des marins constamment à son service, de même qu'elle emploie des ouvriers spécialisés<sup>1301</sup>. Employés de manière permanente par l'État, ils bénéficient, comme les autres agents publics, d'une pension de retraite, sur le budget de l'État. De leur côté, les marins inscrits conservent leur droit à la demi-solde. Ce droit est néanmoins fondé par les contraintes propres aux métiers de la mer, et non plus sur l'obligation militaire originelle des « gens de mer ». La demi-solde s'applique, désormais, uniquement dans le cadre purement professionnel<sup>1302</sup>. L'évolution de l'Établissement des invalides en une véritable caisse de sécurité sociale n'est, cependant, réalisée qu'en 1898. En effet, la loi du 28 juin 1862 précise que le droit à demi-solde n'est ouvert qu'après 25 ans de service, tant à bord des navires de l'État que ceux du commerce<sup>1303</sup>. Ainsi, à la différence de l'Ancien Régime, l'invalidité résultant du service n'est pas prise en charge. La loi du 21 avril

---

conséquent, le temps de service commercial exigé pour qu'un inscrit bénéficie d'une demi-solde est de vingt ans.

<sup>1301</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, paragraphe 2.

<sup>1302</sup> Alfred Plocque, dans son traité de la mer et de la navigation, précise que, pour l'année 1852, « *les recettes pendant cet exercice s'étaient élevées à 9.479.612 fr.77, les dépenses à 9.368.393 fr. Elle avait payé 30.222 pensions sur lesquelles 1.568 dépassaient la somme de 1000 fr* ». Voir PLOCQUE (Alfred), *Législation des eaux et de la navigation – De la mer et de la navigation maritime*, Paris : chez Durant et Pedone-Lauriel libraire-éditeur, 1870, p. 160.

<sup>1303</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 1027, article 4.

1898 complète le système et crée une caisse de prévoyance, « *annexée à la Caisse des invalides, mais ayant son existence indépendante* »<sup>1304</sup>, administrée par le personnel des trésoreries des invalides, et chargée d'indemniser le risque professionnel.

## **B – La tutelle administrative sur l'Établissement des invalides**

Lié, par sa nature, à l'administration économique de la Marine, l'Établissement des invalides reste néanmoins autonome, en témoigne l'existence, dès la création de l'institution, d'un personnel spécialement dédié à cette institution.

Cependant, les fonctions de trésorier et de caissier des invalides concernent un droit acquis par les marins, à savoir la demi-solde. De même, la Caisse dispose d'un droit acquis sur les retenues, les bris de naufrage et les biens non réclamés des marins disparus. Ainsi, comme en matière d'administration des arsenaux, les commissaires interviennent en raison de l'existence de droits acquis par les divers acteurs de la vie maritime. Jusque l'Empire, le contrôle des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides est la conséquence de la notion d'administration économique **(1)**. Dès les premières années de la Restauration, la pleine autorité des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides de la Marine est reconnue **(2)**.

### **1 – L'administration économique de l'Établissement des invalides**

Dès le début du XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'ensemble des actes du personnel de la Caisse des invalides est soumis à la surveillance des commissaires des Classes **(a)**. Cette surveillance conduit les commissaires des Classes à seconder l'autorité supérieure, en la matière **(b)**.

---

<sup>1304</sup> DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 98, p. 271, article 1, loi du 21 avril 1898, ayant pour objet la création d'une caisse de prévoyance entre les marins, contre les risques et accidents de leur profession.



## a – La surveillance des actes du personnel de l'Établissement des invalides

Le lien entre les deux institutions est reconnu. La valeur probante des registres des Classes est admise par le règlement du 15 octobre 1710, sur les fonctions de trésorier et contrôleur particulier des invalides de la Marine<sup>1305</sup>.

L'édit de juillet 1720 apporte des précisions. Le paiement des retenues dues à la Caisse est réalisé sous la surveillance des commissaires des Classes, de même que le paiement des demi-soldes<sup>1306</sup>. En outre, garants des droits de la Caisse, les commissaires des Classes ne peuvent délivrer de rôles d'équipage certifiés aux navires de commerce qu'une fois les retenues versées<sup>1307</sup>. De même, en cas de fraude, les commissaires procèdent aux diligences nécessaires au recouvrement des droits de la Caisse<sup>1308</sup>. Les commissaires des Classes veillent au respect des droits de la Caisse et des droits des invalides eux-mêmes. Leur autorité sur l'institution n'est, cependant, pas affirmée, bien qu'ils exercent un certain contrôle. Ce contrôle annonce celui qu'exercent, au XIX<sup>ème</sup> siècle, les commissaires affectés dans les arsenaux sur les directeurs techniques. Par les revues des bénéficiaires des demi-soldes, les commissaires des Classes contrôlent la régularité des registres des pensions accordées. Par la certification des rôles d'équipage, à l'armement et au désarmement, ils vérifient si les retenues ont été versées. Enfin, le paiement des retenues et des demi-soldes n'est valable que s'il est réalisé en présence des commissaires des Classes. Le personnel de la Caisse des invalides est en situation de tutelle, chacun de ses actes étant soumis à la surveillance des commissaires des

---

<sup>1305</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 1 (1708-1730). L'article II dispose que les commissaires des Classes doivent transmettre aux trésoriers des invalides une copie des rôles d'équipage qu'ils doivent certifier. L'article XII précise que le paiement des demi-soldes n'est pas valable s'il est réalisé en l'absence du commissaire des Classes.

<sup>1306</sup> Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720, op. cit.*, p. 9, article IV, titre VI. Cet article précise que la retenue sur les avances est prélevée lors de l'armement des navires commerciaux, au moment où les commissaires procèdent à la revue de l'équipage. Voir également page 10, article XI, titre VI. Au désarmement des navires, le paiement de la retenue au trésorier est réalisé, par les armateurs, sur présentation du rôle de désarmement, certifié par le commissaire des Classes. Voir, en ce sens, p. 11, article XVI, titre VI. Voir également page 15, article V, titre VIII, le paiement des demi-soldes est réalisé par les trésoriers particuliers, en présence des commissaires des Classes. Enfin, voir p. 14-15, titre VII « des revues des invalides », article II, les administrateurs préposés aux Classes doivent procéder aux revues des bénéficiaires des demi-soldes.

<sup>1307</sup> *Ibid.*, p. 12, article XXII, titre VI.

<sup>1308</sup> *Ibid.*, p. 11, article XVIII. En cas de fraude sur les conditions d'engagement, outre l'éventuelle sanction comme déserteur, les gages des marins contrevenants sont saisis, et les armateurs punis d'une amende de cent livres. Ces sommes sont versées à la Caisse des invalides.

Classes. Par ailleurs, ces derniers joignent à ce contrôle l'appréciation des demandes de pension. Ce régime est réformé durant les dernières années de l'Ancien Régime. Les prérogatives des administrateurs de la Marine sont alors limitées à la surveillance des seuls actes économiques du personnel de la Caisse. En effet, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la tendance à l'extension du domaine de la police des Classes engendre des abus, certains commissaires s'arrogeant les prérogatives du personnel de la Caisse. Le règlement du premier juin 1782, sur la recette et l'emploi des fonds, dont la remise est faite dans les quartiers des Classes, met un premier tempérament aux prérogatives des commissaires des Classes, en la matière. Ce texte leur interdit de procéder directement aux recettes et aux dépenses de la caisse matelots, ancêtre de la caisse des « gens de mer »<sup>1309</sup>. Il rappelle, néanmoins, que les paiements réalisés par les trésoriers doivent être autorisés par les commissaires des Classes<sup>1310</sup>. La réforme de 1784 applique, en la matière, les principes de la réforme de l'administration des arsenaux de 1776. Si les commissaires des Classes conservent leur pouvoir de tutelle en matière comptable, il est désormais exercé au profit des inspecteurs des Classes, expressément chargés de recevoir les demandes de pension<sup>1311</sup>. Comme en matière de levée, leur rôle se limite à tenir à jour les registres des invalides, sur la base des revues réalisées par les inspecteurs des Classes<sup>1312</sup>.

---

<sup>1309</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 5 (1777-1782), article I, règlement du 1<sup>er</sup> juin 1782. Ce texte ne fait que rappeler l'un des principes essentiels du département de la Marine : la distinction entre l'administrateur, chargé de veiller au bon ordre économique du service, et le trésorier, chargé d'exécuter les paiements ordonnés par l'intendant. L'article IV précise qu'en cas de vacance parmi le personnel de la Caisse, l'intendant doit en référer au secrétaire d'État et lui proposer « *un négociant ou autre particulier solvable, et suffisamment instruit des formes les plus ordinaires de la comptabilité* ».

<sup>1310</sup> *Ibid.*, article VIII.

<sup>1311</sup> Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 27, p. 499-500, titre IX « Des trésoriers des gens de mer ». Ce texte confirme les dispositions du règlement du 1<sup>er</sup> juin 1782. Voir, également, p. 517-520, titre XV « des gens de mer hors de service et des invalides », articles 8 à 15. Aux termes de ces articles, les inspecteurs des Classes récupèrent l'ensemble des prérogatives relatives aux demandes de demi-solde, ainsi que les revues des invalides.

<sup>1312</sup> Sur la tenue du registre des invalides, voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, op. cit., tome 27, p. 494-495, article 3, titre VII « du commissaire des Classes ». Sur la mise à jour de ces registres, voir p. 496, article 15, même titre.

En 1791, les administrateurs de la Marine sont rétablis dans leurs anciennes prérogatives<sup>1313</sup>. L'instruction du 29 juin 1791, sur l'administration de la Caisse des invalides et des « gens de mer », confirme la tutelle exercée par les administrateurs des Classes<sup>1314</sup>. Garants des droits de la Caisse, les administrateurs préposés aux Classes agissent en son nom dès que ses intérêts sont en jeu. Ils sont « *spécialement chargés des diligences nécessaires pour faire rentrer les sommes dues à la Caisse des invalides* »<sup>1315</sup>. De même, quand il reçoit une demande de pension, l'administrateur des Classes doit s'assurer de l'authenticité des pièces fournies en appui<sup>1316</sup>. Cette instruction confirme également l'interdiction, faite aux administrateurs de la Marine, de manier directement les fonds de la Caisse des invalides et de celle des « gens de mer »<sup>1317</sup>. Enfin, chargés de faire établir, par le trésorier des invalides, la comptabilité des Caisses des invalides et des « gens de mer », les administrateurs des Classes deviennent personnellement responsables de la bonne tenue de ces comptes<sup>1318</sup>. La réforme opérée par le décret du 22 vendémiaire an II, qui remplace la retenue sur les dépenses de la flotte par une dotation budgétaire globale, n'a pas d'impact sur les prérogatives des administrateurs préposés aux Classes, en la matière. L'article VIII de ce texte précise que le personnel compétent et la procédure pour constater les droits des marins restent ceux prévus par la loi du 13 mai 1791<sup>1319</sup>. Le décret du 15 germinal an III, sur les pensionnaires et les invalides de la Marine, procède au même rappel. Ce texte accroît néanmoins les prérogatives des officiers des Classes et précise qu'ils peuvent accorder des pensions de leur propre initiative, si l'urgence

---

<sup>1313</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 429, articles II et III, titre II, loi du 13 mai 1791 relative à la Caisse des invalides.

<sup>1314</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 7 (1790-1792), instructions sur la loi du 14 mai 1791, concernant l'administration de la Caisse des invalides de la Marine, et de celle des gens de mer, p. 2.

<sup>1315</sup> *Ibid.*

<sup>1316</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1317</sup> *Ibid.*

<sup>1318</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>1319</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 177 et 178.

l'exige<sup>1320</sup>. L'ensemble de ces prérogatives est confirmé à l'occasion des réformes de 1795 et 1800.

Les réformes napoléoniennes - transformation de la retenue en taxe, mise à la charge de la Caisse des invalides de nouvelles dépenses, reconnaissance de l'autorité du ministre du Trésor sur le personnel de l'Établissement – réduisent la portée de la surveillance qu'exercent les commissaires de l'Inscription maritime sur la Caisse<sup>1321</sup>. Le décret du 10 août 1810, notamment, place le personnel de l'institution sous l'autorité du ministre du Trésor. Ce texte ne remet pas en cause l'intervention des commissaires de l'Inscription maritime, en matière de demi-solde. Leurs prérogatives perdent, néanmoins, de leur portée. En effet, désormais sous l'autorité du ministre du Trésor, le personnel de l'Établissement des invalides n'est soumis à la surveillance des commissaires que pour certains actes, notamment la surveillance du paiement des demi-soldes, et la perception de certains retenus prévus par la loi du 13 mai 1791 (le produit des bris de naufrage, les biens et les parts de prises de personnes décédées en mer et non réclamés). Les autres charges de l'Établissement, notamment le paiement des pensions de retraite et des traitements de réforme du personnel militaire de la Marine et du personnel des corps entretenus, ainsi que la perception de la retenue, transformée en taxe en l'an XI, échappent à ce contrôle. Néanmoins, comme en matière d'administration des arsenaux, ce contrôle des commissaires de l'Inscription maritime, même réduit sous l'Empire, les amène à assurer la même fonction de conseil de l'autorité supérieure que leurs collègues des arsenaux.

## **b – Le conseil de l'autorité supérieure**

Le conseil assuré en la matière par les commissaires présente les mêmes caractères que celui existant en matière d'administration des arsenaux. Il concerne les questions de légalité et de comptabilité. Il touche essentiellement les retenues, notamment sous l'Empire, principalement celles qui frappent le produit des prises **(b.1)** et les salaires des marins naviguant à la part **(b.2)**.

---

<sup>1320</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 5, p. 228, article III, titre IV.

<sup>1321</sup> Voir *supra*, A.

## b.1 – La retenue sur le produit des prises

En matière de prises, l'intervention des commissaires des Classes est liée à l'importance croissante de la retenue, prélevée sur le produit des prises, dans le financement des demi-soldes<sup>1322</sup>. En pratique, ce détournement revêt la forme d'un prêt. Ces prêts sont ensuite compensés par la retenue prélevée sur le produit des prises, réalisées tant par les navires de l'État que par les corsaires. Dès lors, le motif de légalité est utilisé par les commissaires des Classes pour veiller au recouvrement de la retenue sur le produit des prises et au remboursement des prêts consentis par l'Établissement des invalides à la Marine. Une série de lettres du mois de nivôse an IX l'illustre<sup>1323</sup>. Dans la première, le chef d'administration du port de Toulon demande un état des sommes déposées dans les diverses caisses de l'Établissement des invalides du quartier de Toulon. Le commissaire des Classes répond à son supérieur que l'état en question ne peut être dressé, le trésorier des invalides invoquant l'existence d'une créance de l'Établissement des invalides sur la Marine<sup>1324</sup>. Dans une lettre du 15 messidor an IX, l'administrateur du quartier d'Agde écrit au chef d'administration qu'il a reçu « *plusieurs exemplaires de la circulaire du ministre de la Justice aux tribunaux d'appel et de commerce, pour les rappeler à l'exécution des arrêtés des 14 brumaire et 7 fructidor an VIII, qui ordonnent la retenue d'un décime pour franc sur le produit net des prises. Si le cas se présentait, j'en opposerais les dispositions aux difficultés que pourrait éprouver cette perception* »<sup>1325</sup>.

Ce contrôle de légalité évolue, dans certains cas, en contrôle d'opportunité. Dans un rapport du mois de juillet 1810, le commissaire du quartier de Toulon transmet, au chef d'administration du port, les remarques, de nature comptable, du trésorier

---

<sup>1322</sup> Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV-1806, services du port), lettre du 13 novembre 1806, du commissaire du quartier de l'île d'Elbe. Cet administrateur confirme avoir reçu une dépêche du ministre de la Marine « *laquelle, rappelant l'ordonnance du 28 avril 1760, autorise le versement à la Caisse des invalides, des produits des prises dont la modicité les rendrait insuffisantes pour être l'objet d'une répartition, soit à les réunir ensuite lorsque l'ensemble de plusieurs produits appartenant aux mêmes équipages pourrait donner lieu à une répartition* ».

<sup>1323</sup> *Id.*, carton 2 (an IX), lettres des 16 et 19 nivôse an IX.

<sup>1324</sup> *Ibid.*, lettre du 19 nivôse an IX.

<sup>1325</sup> *Id.*, carton 4 (an IX).

des invalides, à propos des prises réalisées par les navires de la division Ganteaume<sup>1326</sup>. En l'espèce, le commissaire fait d'abord remarquer que le paiement des parts issues de ces diverses prises, réalisé directement par la Caisse des prises, est irrégulier, cette Caisse étant « *simplement dépositaire des fonds, doit, immédiatement après la liquidation, les verser, soit à la Caisse des invalides pour les droits qui lui sont attribués, soit dans la Caisse des gens de mer, pour les parts revenant aux capteurs* »<sup>1327</sup>. Néanmoins, le commissaire reconnaît que les circonstances avaient commandé d'agir ainsi, et que ces actes ne sont que provisoires. Cependant, le trésorier des invalides du quartier de Toulon fait remarquer que certains paiements ont été exécutés sans que les droits des invalides sur le produit des prises aient été prélevés. Le commissaire transmet la cause à son supérieur pour décider des suites. Dans un autre rapport rédigé la même année, toujours adressé au chef d'administration du port, ce commissaire suit la même logique<sup>1328</sup>. En l'espèce, la rescousse\* du navire espagnol *la Minerve* est accordée, par le ministre de la Marine, aux équipages de certains navires appartenant à la division Villeneuve. Le paiement est cependant retardé. Des réclamations sont adressées au ministre, qui les transmet au port de Toulon. Certaines sont suivies du paiement des sommes dues. Le commissaire précise, cependant, que la somme accordée au titre de la rescousse, 214447.40 francs prélevés sur les fonds de la Marine, a été déposée à la Caisse des prises sans que la retenue, en faveur de la Caisse des invalides, ait été déduite. Cette erreur est aggravée par la répartition des parts de prises, réalisée par le bureau des armements sans tenir compte de la retenue, et par le risque de manque de fonds qui résulterait, pour la Caisse des prises, du paiement de la somme en question. Les propos tenus par le commissaire, à cette occasion, sont révélateurs de la finalité de ses attributions : « *Pour pouvoir adapter le mode de paiement, d'après les rôles de répartition, aux intérêts des invalides et des copartageants ou recapteurs* ». Dans ce but, il propose deux solutions. La première consiste à

---

<sup>1326</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 100 (1810), rapport au chef d'administration du port de Toulon, du 30 juillet 1810.

<sup>1327</sup> *Ibid.*

<sup>1328</sup> *Ibid.*, rapport du 30 octobre 1810 au chef d'administration du port de Toulon.

déduire la retenue des quotes-parts à verser, la seconde à la prélever sur le produit total de la liquidation<sup>1329</sup>.

Certaines lettres traduisent le souci de prévenir les difficultés, en la matière. Dans un courrier du 3 thermidor an IX, le commissaire du quartier de Toulon soulève la question des moyens permettant de contraindre les armateurs corsaires à verser, à la Caisse des invalides, la retenue sur le produit des prises dont elle bénéficie<sup>1330</sup>. Il met en avant l'absence de communication entre le Conseil des prises, chargé de juger la validité des prises maritimes, et l'administration de l'Inscription maritime, chargée de procéder à la liquidation du produit des prises. Le commissaire précise que « *c'est ordinairement par les équipages, naturellement portés à recevoir leurs parts, que nous sommes instruits que les prises ont été jugées valides* »<sup>1331</sup>. Par conséquent, la retenue est difficile à prélever en raison du « *peu de certitude de leurs assertions à cet égard* »<sup>1332</sup>. Cette situation est compliquée par l'habitude des armateurs à invoquer l'absence de certitude, sur le sort de la prise, afin de « *perpétuer les fonds entre leurs mains* »<sup>1333</sup>. Pour mettre fin à ces abus, le commissaire du quartier de Toulon demande au chef d'administration de l'arrondissement de transmettre ses observations au préfet maritime, pour qu'il écrive « *à ce sujet, au ministre de la Marine ou au président du Conseil des prises pour s'engager à lui adresser, au commencement de chaque mois, un état des prises jugées valides, ou non, par le Conseil* »<sup>1334</sup>.

Exercée dans des circonstances de guerre, cette surveillance, en matière de perception de la retenue en faveur des invalides, complète les prérogatives des

---

<sup>1329</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 100 (1810), Le commissaire propose, en premier lieu, de prélever la retenue sur les paiements restant à réaliser, afin que le déficit de la Caisse soit couvert « *au moyen d'une masse de retenue minime* ». Néanmoins, la question des paiements déjà réalisés demeure. Le second moyen proposé par le commissaire consiste à laisser exécuter les paiements tels qu'ils ont été fixés par le bureau des armements. Comme la somme de 214447,40 francs est un acompte, la retenue de la Caisse sera prélevée lors du parfait paiement de la rescousse.

<sup>1330</sup> *Id.*, carton 2 (an IX).

<sup>1331</sup> *Ibid.*

<sup>1332</sup> *Ibid.*

<sup>1333</sup> *Ibid.*

<sup>1334</sup> *Ibid.*

commissaires des Classes, en matière d'armement corsaire<sup>1335</sup>. Elle demeure néanmoins exceptionnelle et n'est justifiée que par la place majeure de la retenue sur le produit des prises dans le financement des pensions et demi-soldes durant les guerres napoléoniennes. Le retour à un contexte de paix, en 1815, puis la déclaration de Paris de 1856, ne laissent subsister, dans le dispositif légal, que la retenue sur les éventuelles prises réalisées par les navires de l'État, dont le prélèvement relève du commissaire aux armements, fonds et revues<sup>1336</sup>.

## **b.2 – La retenue sur les bénéfices des marins naviguant à la part**

Outre la retenue sur le produit des prises, se pose également le cas de la retenue sur les bénéfices des marins naviguant à la part. Dans ce type de navigation, la solde du marin est payée en parts, selon le principe régissant la répartition du produit des prises maritimes. Ainsi, à chaque grade correspond un certain nombre de parts<sup>1337</sup>.

L'application de la retenue à ce type d'engagement, prévue par les textes de 1791, suscite un certain nombre de difficultés. Il s'agit d'assurer la proportionnalité entre la retenue opérée sur les salaires des marins soldés et celle pratiquée sur les bénéfices des marins naviguant à la part. Dans un mémoire du 26 floréal an IX, le commissaire du quartier de Narbonne présente ses observations sur les divers cas d'application de la retenue dans ce type d'engagement<sup>1338</sup>. Le commissaire expose le problème en ces termes : « *la fixation déterminée par l'édit de juillet 1720 n'avait pas prévu l'augmentation des nolis\* et le capitaine qui, en 1720, ne retirant qu'un nolis modique, payait 30 sols, et a toujours continué à payer la même somme quoique les nolis aient augmenté. Il s'agit, en ne prenant pas pour base les nolis pendant la guerre, de prendre un terme moyen et de fixer une*

---

<sup>1335</sup> Voir chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B

<sup>1336</sup> *Ibid.*

<sup>1337</sup> Voir WILLAUMEZ (Jean-Baptiste Philibert, vice-amiral), *Dictionnaire de Marine*, op. cit., p. 430.

<sup>1338</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (an IX).



*retenue proportionnée à la valeur des nolis »<sup>1339</sup>. Ainsi, il s'agit de ne léser ni l'Établissement des invalides, ni les marins naviguant à la solde, par une disproportion entre les deux types d'engagement lors de la perception de la retenue. Le commissaire propose, en conséquence, d'augmenter la retenue sur les bénéfices des marins naviguant à la part. Dans une autre lettre, du 1<sup>er</sup> prairial an IX, toujours adressée au chef d'administration du port de Toulon, ce même commissaire revient sur ce problème. Il précise que, tant que l'augmentation de la retenue ne sera pas décidée, la proportion, entre la retenue sur les bénéfices de la navigation à la part et celle réalisée sur les salaires, ne sera pas atteinte. Surtout, les bénéfices de ce genre de navigation ayant augmenté, « ils [les marins] n'auraient pas lieu de se plaindre si on portait à 2 fr, 1 fr et 50 centimes, les droits des invalides sur les bénéfices des gens de mer naviguant à la part ou faisant la pêche ; d'autant mieux que les soldes et demi-soldes sur cette Caisse ont été portées à un taux beaucoup plus fort que précédemment »<sup>1340</sup>. À l'argument de l'égalité entre les « gens de mer », devant les charges communes, s'ajoute l'intérêt des marins eux-mêmes. Les demi-soldes dont ils bénéficient ayant été augmentées, les marins naviguant à la part ou pratiquant la pêche doivent contribuer, dans la même proportion que les autres, à leur financement. La même année, dans une lettre du 18 pluviôse, le commissaire du quartier d'Arles soulève également le problème de la perception de la retenue dans ce cas particulier, suite à l'envoi, dans les quartiers maritimes, de la circulaire du 27 nivôse an IX, qui rappelle les dispositions de la loi du 13 mai 1791<sup>1341</sup>. Ce document illustre la portée des prérogatives qu'exercent alors les commissaires de l'Inscription, en matière d'administration de l'Établissement des invalides. Le commissaire demande des précisions sur l'application de l'arrêté du 27 nivôse an IX. À propos de la retenue à prélever sur les bénéfices des marins naviguant à la part, le commissaire du quartier d'Arles « observe que cette retenue dans les quartiers de l'arrondissement, et notamment dans celui-ci, a toujours été fixée, à savoir 1,50 fr par mois pour les capitaines, 75 centimes par mois pour les contre-mâîtres, 38*

---

<sup>1339</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (an IX).

<sup>1340</sup> *Ibid.*

<sup>1341</sup> *Id.*, carton 5 (an IX).

*centimes pour les matelots* »<sup>1342</sup>. Ceci mis en parallèle avec les propos tenus par le commissaire du quartier de Narbonne, il apparaît que la retenue prélevée sur les bénéfices des marins naviguant à la part est, dans un premier temps, fixée à l'initiative des administrateurs des Classes. Par ailleurs, comme son collègue du quartier de Narbonne, le commissaire du quartier d'Arles invoque la nécessité de garantir les droits de l'Établissement des invalides et l'égalité des marins devant leurs charges communes. Dans une autre lettre, du 24 floréal an IX, il répond à une demande du chef d'administration du port de Toulon, en vue « *d'établir une juste proportion entre la retenue fixée en faveur des invalides par l'édit de 1720, sur les bénéfices des marins naviguant à la part, et l'augmentation résultant de l'arrêté du 27 nivôse* »<sup>1343</sup>. L'administrateur du quartier d'Arles propose au chef d'administration, en vue de concilier « *l'intérêt de la Caisse des invalides avec le vœu de l'arrêté précité* [l'arrêté du 27 nivôse an IX] », un taux de conversion des retenues prévues en 1720 proche de celui proposé par son collègue du quartier de Narbonne<sup>1344</sup>. Cette intervention des commissaires, en la matière, ne fait que pallier une carence de l'autorité centrale. En effet, malgré les réformes monétaires du Directoire et du Consulat, le taux de prélèvement sur ces bénéfices reste celui prévu sous l'Ancien Régime. Les commissaires prennent, par conséquent, l'initiative de procéder à la conversion<sup>1345</sup>.

---

<sup>1342</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 5 (an IX). Le commissaire met en avant un problème pratique d'application de la mesure, résultant de la pratique, répandue dans le quartier d'Arles, de la navigation à la part, qui nécessiterait d'affecter, en permanence, un commis aux écritures comptables pour suivre la perception des retenues à réaliser sur les bénéfices des marins naviguant à la part.

<sup>1343</sup> *Id.*

<sup>1344</sup> *Ibid.* L'un des points soulevés par le chef d'administration concerne la possible augmentation du taux de prélèvement sur ces bénéfices en raison de la « *progression des salaires des marins naviguant à la part* ». Le but est de mieux répartir la charge du financement des demi-soldes entre les gens de mer. Le commissaire répond que l'augmentation des revenus des marins naviguant à la part est compensée par l'augmentation qu'il propose et le « *surenchérissement excessif des objets de première nécessité et autres, depuis l'édit de 1720* », propos illustrant la prise en compte des intérêts des marins.

<sup>1345</sup> Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, *op. cit.*, p. 3, article II, titre I ; et LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 1, p. 428, paragraphe 2, article IV, titre I, loi du 13 mai 1791.

## 2 – La direction de l'Établissement des invalides

À l'occasion de la remise en ordre des finances de l'Établissement des invalides, en 1816, les prérogatives des commissaires de l'Inscription maritime, réduites après la réforme de 1810, sont rétablies et renforcées (**a**). Elles sont confirmées durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle (**b**).

### a – Le règlement du 17 juillet 1816

Une fois la paix rétablie en 1815, la perte des revenus fournis par la retenue sur le produit des prises met au jour la situation réelle des comptes de l'institution. Chargés de constater les droits, acquis par les tiers ou par l'État, avant l'ordonnancement d'une dépense, les officiers d'administration de la Marine apparaissent les mieux à même de restaurer le bon ordre économique de l'Établissement des invalides. Surtout, le contexte budgétaire difficile du début de la Restauration mène au renforcement des prérogatives des commissaires à l'Inscription maritime sur l'institution. L'ensemble des dispositions adoptées en la matière, depuis 1720, est compilé et ordonné par le règlement du 17 juillet 1816<sup>1346</sup>. Dans chaque quartier de l'Inscription maritime, l'Établissement des invalides est organisé en trois Caisses : deux de dépôt, la Caisse des prises et celle des gens de mer, et la Caisse des invalides proprement dite. Traduisant l'emprise, en la matière, des administrateurs de la Marine, l'article 6 dispose : « *le but du présent règlement étant de généraliser les principes et centraliser l'administration de manière à lui donner une marche uniforme et régulière, à prévenir les erreurs, réparer les omissions et tenir les administrateurs en chef et les contrôleurs et sous-contrôleurs au courant de toutes les opérations d'une comptabilité particulièrement soumise à leur surveillance* »<sup>1347</sup>. L'article 2, alinéa 4, précise que les officiers du Contrôle « *guident les commissaires des Classes dans les*

---

<sup>1346</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 311-351. Le règlement du 17 juillet 1816 est un véritable code de procédure en matière d'invalides de la Marine.

<sup>1347</sup> *Ibid.*, p. 314.

*poursuites et diligences que ceux-ci ont à faire* »<sup>1348</sup>. Les commissaires des Classes, agents locaux de l'administration de la Marine, sont expressément chargés de procéder à la régularisation des comptes de l'Établissement des invalides. Leur autorité de principe sur ce dernier est clairement affirmée. L'article 2, alinéas 1 et 3, dispose que l'« *administration et la comptabilité de l'Établissement des invalides* » sont attribuées « *dans les ports, aux intendants et commissaires principaux des arrondissements et sous-arrondissements et, sous leurs ordres, aux commissaires et officiers d'administration chargés du service des Classes* »<sup>1349</sup>. Par conséquent, les prérogatives exercées par les commissaires des Classes sur l'Établissement des invalides sont de deux types.

Elles sont d'abord de nature comptable. C'est la tutelle des trésoriers et caissiers des invalides, dans l'exercice de leurs fonctions, non plus exercée par les commissaires des Classes en qualité de représentant de l'ordonnateur, mais en leur qualité de chef de service des Classes. Leur intervention demeure requise pour valider l'ensemble des actes réalisés par le personnel de l'Établissement. L'article 110 précise ainsi que « *les trésoriers ne doivent faire aucune recette ni acquitter aucune dépense sur les trois services, que d'après les mandats délivrés par les commissaires des Classes de leur quartier respectif* »<sup>1350</sup>. Ce contrôle est renforcé par la définition d'une nomenclature comptable stricte, dont le respect est assuré par les commissaires de l'Inscription maritime<sup>1351</sup>. L'article 27, relatif à la Caisse des « gens de mer » résume parfaitement le rôle de ces derniers : « *les produits qui composent les recettes de la Caisse des gens de mer, y sont versés comme dépôts à la conservation des droits des parties intéressées. Les contrôleurs et sous-contrôleurs de la Marine sont chargés, tant en leur privé nom que de concert avec les commissaires des Classes, d'en poursuivre le versement auprès de l'administration et des particuliers* »<sup>1352</sup>. Cette surveillance comptable est doublée

---

<sup>1348</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 312-313, article 2, alinéa 4.

<sup>1349</sup> *Ibid.*, article 2, alinéas 1 et 3.

<sup>1350</sup> *Ibid.*, p. 342.

<sup>1351</sup> *Ibid.*, p. 337, article 97. L'alinéa 2 précise que « *les administrateurs signataires sont responsables de l'exactitude de leur certification* ». Le renforcement de l'autorité des commissaires a ainsi pour corollaire leur responsabilité en cas d'irrégularité des comptes du trésorier des invalides.

<sup>1352</sup> *Ibid.*, p. 320. La Caisse des gens de mer reçoit, en dépôt, les droits acquis par les marins, qu'ils servent pour l'État ou le commerce, les militaires et les personnels entretenus de la Marine, en cas d'absence (salaires, parts, primes, etc.), le produit des bris de naufrage et le produit des

d'une mission de représentation. Les commissaires des Classes peuvent contraindre les armateurs privés à remplir leurs obligations vis-à-vis de l'Établissement des invalides<sup>1353</sup>. Ils procèdent également au versement, à la Caisse des invalides, des sommes déposées à la Caisse des « gens de mer » et non réclamées.

Au-delà, illustrant la tendance des commissaires de l'Inscription maritime à prendre en charge l'ensemble des affaires maritimes, leurs prérogatives, en matière de surveillance de l'Établissement des invalides, dépassent le seul aspect comptable. Ainsi, dans un mémoire rédigé en 1824, Boursaint écrit : « *Dira-t-on, car je voudrais tout prévoir, que l'Administration a souvent suppléé les parties pour la production des titres et pour la réclamation des créances ? Le fait est vrai ; mais une législation ancienne, respectable ; une législation fondée sur la nature des choses, l'explique et le justifie. Assurément, monsieur le comte, nous sommes bien loin de la sollicitude que témoigne, avec tant de chaleur, un pays voisin pour cette classe laborieuse, brave et dévouée, dont il emprunte toute sa force ; mais on a cependant toujours compris, en France, que les gens de mer, voués à des dangers multipliés, perpétuellement absents, étrangers aux relations sociales, inconnus dans leur propre foyer, incapables d'ailleurs de suivre et de défendre de modiques épargnes contre lesquelles les événements, les doctrines et les hommes sont souvent ligüés, avaient besoin, comme les mineurs, les pauvres, les malades, comme tous ceux enfin qui sont habituellement hors d'état d'agir, d'une tutelle zélée, vigilante et forte. L'Administration de la Marine en a été investie, non point par un acte unique, par un acte improvisé, mais par vingt actes différents qui, se liant entre eux sans jamais se contredire, remontent d'époque en époque, jusqu'à cet âge fameux où l'on vit éclore, au milieu des merveilles d'un règne florissant, l'industrie, le commerce, la navigation de la France. Et remarquons ici combien cette législation persévérante est en même temps éclairée et sage. En confiant les intérêts des gens de mer à l'administration,*

---

successions en cas de décès en mer, et les délégations de solde. Au bout d'un délai de deux ans, ces droits sont versés à la Caisse des invalides. La Caisse des gens de mer reçoit également les délégations de solde consenties dans le cadre du service pour l'État.

<sup>1353</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 334, article 66, alinéa 2, règlement du 17 juillet 1816. Ce texte interdit aux commissaires des Classes de délivrer des rôles d'équipage certifiés tant que « *les armateurs, capitaines et patrons des navires marchands* » n'ont pas versé la retenue à la Caisse des invalides.

qui fait peser sur cette classe infortunée toutes les exigences du service public, elle tempère le mal par le bien, la rigueur par l'affection »<sup>1354</sup>. La tutelle des administrateurs de la Marine sur l'Établissement des invalides est ainsi exercée dans l'intérêt des inscrits, classe professionnelle particulière soumise à un régime militaire spécial. Outre les observations qu'ils rédigent lors des demandes de pension, les commissaires des Classes profitent de leur position de chef de service pour introduire de nouvelles dispositions. Le « mois de famille » l'illustre. Cette pratique est proche de la délégation de solde dans le cadre du service naval<sup>1355</sup>. Cependant, cette dernière n'est prévue que dans le cadre du service pour l'État et n'a pas d'équivalent dans la navigation commerciale. Dès lors, malgré les avances que peuvent accorder les armateurs aux marins naviguant pour le commerce, les familles de ces derniers courent le risque de ne disposer d'aucune ressource durant l'absence des inscrits, les avances étant à la libre appréciation des armateurs<sup>1356</sup>. Dans le mémoire qu'il rédige en faveur du maintien de l'Établissement des invalides, Boursaint précise que, pour éviter le dénuement des familles des marins, les commissaires à l'Inscription maritime obligent les inscrits, durant les guerres impériales, à déléguer une partie de leur solde à leur famille<sup>1357</sup>. Le règlement du 17 juillet 1816 consacre légalement l'existence du « mois de famille »<sup>1358</sup>. Le Royaume-Uni ne dispose d'aucun équivalent avant l'introduction d'un système proche de l'Inscription maritime en 1835<sup>1359</sup>. Au regard des débats préalables, à la Chambre des communes, l'objectif visé par ce texte est, comme en France,

---

<sup>1354</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur les dépôts de la Caisse des invalides – novembre 1824*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit., p. 72.

<sup>1355</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

<sup>1356</sup> Seul le montant de l'avance est légalement fixé.

<sup>1357</sup> Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers*, op. cit., p. 107. Le Boursaint précise : « Personne n'est plus imprévoyant, plus pressé de vivre, plus facile à tromper que les marins. Pour les contraindre à l'économie dans les voyages, on ralentit, on modère les paiements ; pour les préserver de la fraude, on repousse les cessions qu'ils ont faites et les procurations qu'ils ont données. L'imprévoyance des marins aurait souvent des suites funestes, si l'Administration n'exigeait pas d'eux, au moment du départ, des délégations appelées mois de famille, qui servent, en leur absence, à nourrir leur femme et leurs enfants ».

<sup>1358</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 317, article 16, règlement du 17 juillet 1816.

<sup>1359</sup> BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 – Partie non-officielle*, op. cit., p. 465-501, *Acte pour amender et réunir les lois relatives aux marins du commerce dans le Royaume-Uni, et pour l'établissement et la tenue d'un registre de tous les marins engagés dans ce service du 30 juillet 1835*.

d'assurer la protection d'une catégorie spéciale de professionnel : les marins naviguant au commerce<sup>1360</sup>. Les marins britanniques, qu'ils naviguent au commerce ou pour la Couronne, bénéficient, à partir de 1835, d'une pension au bout d'un certain temps de service.

## **b- un régime stable**

Les dispositions adoptées en 1816 restent en vigueur durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle. Une circulaire ministérielle du 3 février 1832, sur la marche du service de l'Établissement des invalides, expose le principe qui sous-tend son fonctionnement<sup>1361</sup>. Le ministre de la Marine écrit : « *dans le système spécial qui régit l'Établissement des invalides, l'administration exerce le contrôle sur toutes les opérations des trésoriers. Les garanties de ce contrôle reposent principalement sur ce principe, que l'administration est saisie de l'initiative pour toutes les opérations, soit de recette, soit de dépense, qu'exécutent les trésoriers des invalides ou leurs préposés, et que par conséquent, elle a toujours dans ses propres écritures les moyens de vérifier la situation des services et des caisses* »<sup>1362</sup>.

Les diverses réformes menées en matière maritime, au XIX<sup>ème</sup> siècle, ont un impact nul sur les prérogatives, en la matière, des commissaires de l'Inscription maritime. Les réformes concernant l'administration de la Marine, réalisées à partir de la Monarchie de Juillet, n'ont pas d'influence majeure<sup>1363</sup>. L'introduction de la levée permanente, en 1835, ne fait qu'accentuer l'aspect social de l'Établissement des invalides, les demi-soldes étant, en pratique, accordées à partir de cette date, en raison des services des marins dans le cadre de la navigation commerciale. De même, l'interdiction des armements corsaires, en conséquence de la déclaration de

---

<sup>1360</sup> Voir *Parlements d'Angleterre – Chambre des communes – séance du 17 mars 1835 – Bills sur l'inscription des marins du commerce et la presse*, dans BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 – Partie non-officielle*, op. cit., p. 244-246.

<sup>1361</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - Partie officielle*, op. cit., p. 72-74.

<sup>1362</sup> *Ibid.* Le principe est rappelé dans une autre circulaire du ministre de la Marine aux commissaires de l'Inscription maritime, du 12 octobre 1835.

<sup>1363</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 - Partie officielle*, op. cit., p. 777-778, circulaire du 27 août 1845 sur les modifications que l'ordonnance du 14 juin 1844 a introduites dans les formes de la comptabilité de l'Établissement des invalides de la Marine.

Paris du 16 avril 1856, n'a pas de conséquence sur la Caisse des prises, cette dernière recevant en dépôt, à partir de cette date, le produit des prises réalisées par les navires de l'État. La création de la Caisse de prévoyance, en 1898, n'a également pas plus de conséquence. L'article 18 de la loi portant création de cette Caisse précise que sa gestion est de la compétence du ministre de la Marine, « *avec le concours des fonctionnaires et agents ayant l'administration et la gestion de la Caisse des invalides de la Marine* »<sup>1364</sup>. Seul le contrôle de la Cour des comptes est reconnu en 1825<sup>1365</sup>. Comme au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la majorité des textes adoptés concerne le montant des pensions, le montant des droits de la Caisse, leurs modes de perception et le régime comptable de l'Établissement des invalides. Cette mainmise des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides est, par ailleurs, confirmée par les grands textes du XIX<sup>ème</sup> siècle, relatifs à la comptabilité publique<sup>1366</sup>. Néanmoins, les attributions des administrateurs de la Marine sont exercées sous réserve de celles des agents du ministre des Finances. Une instruction du 28 mars 1840, du directeur général de l'Enregistrement et des douanes, au personnel de son administration, l'illustre. En l'espèce, se pose la question des compétences respectives des agents de la Marine et des agents de l'Enregistrement, en matière de produit des amendes et des confiscations prononcées pour infraction aux lois et règlements maritimes. Ces sommes revenant à l'Établissement des invalides, certains commissaires des Classes s'estiment compétents pour poursuivre leur recouvrement, directement contre les condamnés. Ces commissaires cumulent ainsi l'initiative de l'action contre les contrevenants, au titre de la police de la navigation ou de la police des pêches, et l'initiative de l'exécution de leur peine, au titre de la direction de l'Établissement des invalides. Le directeur général des douanes et de l'Enregistrement rappelle que

---

<sup>1364</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 98, p. 274.

<sup>1365</sup> BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - Partie officielle*, op. cit., p. 372, article 3, ordonnance du 7 août 1825 portant application, à l'Établissement des invalides, du mode de compter par gestion annuelle.

<sup>1366</sup> Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série - premier semestre de 1838*, op. cit., p. 965-977, chapitre 4 « comptabilité de la Caisse des invalides de la Marine », ordonnance du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique. Voir également LANJALLEY (A.) et RENAUX (G.), *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique*, Paris, chez Berger-Levrault éditeur, 1887, troisième édition, p. 466-483, paragraphe 6 « Caisse des invalides de la Marine », chapitre XXVIII « comptabilité des budgets annexes rattachés pour ordre au budget de l'État ».



le ministre de la Marine et le ministre des Finances ont conjointement décidé que le recouvrement du produit des amendes et confiscations prononcées par les tribunaux correctionnels, pour les contraventions aux lois et règlements maritimes, est de la compétence des agents de l'Enregistrement. Ces derniers le reversent ensuite à la Caisse des invalides<sup>1367</sup>.

Au-delà, cette compétence des commissaires de l'Inscription maritime doit permettre de prévenir le risque d'erreurs comptables. Ce risque suscite, de manière récurrente, l'attention du ministère de la Marine, qui s'appuie sur les commissaires afin de prévenir, autant que possible, les difficultés. Une circulaire du ministre de la Marine, du 12 octobre 1835, l'illustre<sup>1368</sup>. Cette circulaire est envoyée aux commissaires des quartiers maritimes alors que la comptabilité de l'Établissement des invalides attire l'attention des Chambres et de la Cour des comptes<sup>1369</sup>. Le ministre insiste sur les erreurs que les services centraux du ministère et les services du trésorier général des invalides de la Marine ont relevées pour l'exercice de l'année 1834. Le but du ministre de la Marine est d'établir une ligne directrice pour la tenue des comptes et d'éviter les erreurs d'écriture<sup>1370</sup>. Le problème se pose principalement au moment du désarmement des navires de commerce. En effet, les droits des invalides sont perçus à l'armement et au désarmement des navires<sup>1371</sup>. Lors de l'armement d'un navire de commerce ou de pêche, la perception des droits des invalides ne pose aucun problème, le commissaire à l'Inscription maritime devant s'assurer, avant de certifier le rôle d'équipage, que les droits de la Caisse ont été versés. Cependant, la perception de ces droits peut

---

<sup>1367</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 - Partie officielle*, op. cit., p. 991-994.

<sup>1368</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle*, op. cit., p. 827-845.

<sup>1369</sup> La Chambre des députés souligne, dès 1829, le risque d'erreurs dans la tenue des comptes de l'Établissement des invalides. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - Partie non officielle*, op. cit., p. 30-41, *observations de la Commission supérieure de l'Établissement des invalides de la Marine, sur le rapport de la commission de comptabilité, présidée par M. le comte d'Argout*. Ces critiques sont à nouveau formulées en 1831, à l'occasion du vote de la loi sur les pensions de l'Armée de mer, du 18 avril 1831.

<sup>1370</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle*, op. cit., p. 828. Le ministre insiste sur l'impératif de tenir des comptes certains et écrit : « *La rectification qui s'est ensuivie ouvre la chance d'éviter, pour le compte de ladite année 1834, des critiques de détail, comme celles dont la Cour des comptes a fait mention relativement à des faits accomplis dans la précédente gestion* ».

<sup>1371</sup> À l'armement, les armateurs doivent payer la retenue sur les avances consenties à l'équipage. Le ministre profite de l'occasion pour donner des instructions aux commissaires sur la manière de tenir les rôles d'armement et de désarmement.

soulever des difficultés au désarmement d'un navire. Il peut arriver que l'armateur ne puisse payer immédiatement les droits des invalides. Avant l'envoi de cette circulaire, le traitement comptable du recouvrement de ces sommes est soumis à l'usage local. Les sommes en question peuvent être imputées soit sur l'exercice durant lequel les droits de l'Établissement sont nés, soit sur l'exercice durant lequel a lieu le recouvrement. Dès lors, les comptes généraux annuels des invalides de la Marine ne peuvent être établis de manière certaine. Afin de remédier à ce problème, le ministre prescrit aux commissaires des quartiers de ne rien changer en la matière, c'est-à-dire de continuer à envoyer les mandats de recette des droits et les rôles de désarmement à la Caisse des invalides. Les commissaires sont chargés également d'adresser aux armateurs ou aux capitaines « *un avertissement, pour que celui-ci vienne prendre connaissance du rôle de désarmement, le signer, et qu'il aille ensuite verser les fonds à la Caisse du trésorier des invalides* »<sup>1372</sup>. Si l'armateur ne s'exécute pas dans le mois, les sommes dues sont portées sur un compte spécial, rattaché à la Caisse des « gens de mer » et à la Caisse des invalides. Ce compte doit permettre au commissaire à l'Inscription maritime de déterminer les « *articles qui seront en souffrance, il renouvellera les avertissements aux armateurs, ou fera soit les dispositions, soit même les poursuites nécessaires pour assurer le recouvrement* »<sup>1373</sup>. Par ailleurs, illustrant la tendance des commissaires de l'Inscription maritime à devenir les administrateurs des affaires maritimes, le ministre leur accorde un pouvoir discrétionnaire en la matière<sup>1374</sup>. Ces dispositions sont, en partie, modifiées par une autre circulaire du ministre de la Marine, du 24 octobre 1851<sup>1375</sup>. Les prescriptions de la circulaire du 12 octobre 1835 n'ayant pu résoudre le risque d'erreur, le compte « droit à régulariser », introduit en 1835, est supprimé et remplacé par un compte autonome. Le but principal est avant tout de simplifier l'enregistrement comptable de ces sommes, l'intervention conjointe de la Caisse des « gens de mer » et de celle des invalides dispersant la tenue du compte « droit à réaliser ». Dès lors, la circulaire de 1835 ne parvient pas à remplir son

---

<sup>1372</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle*, op. cit., p. 833-834.

<sup>1373</sup> *Ibid.*

<sup>1374</sup> *Ibid.*, p. 835. Le ministre précise que « *le commissaire des Classes devra s'attacher à ce qu'il y ait le moins possible d'articles ainsi reportés de mois en mois, et particulièrement à ce qu'il n'en existe qu'un petit nombre lors de la clôture de la gestion* ».

<sup>1375</sup> Voir, *Bulletin officiel de la Marine 1851*, op. cit., volume 2, p. 348-349.

objet, et le risque d'erreur comptable demeure. Surtout, le ministre précise que la nouvelle marche est plus conforme à l'esprit des dispositions applicables en la matière, les Caisses des « gens de mer » et des invalides ne pouvant « *recevoir que des créances dont la réalisation est assurée* »<sup>1376</sup>. Cette mesure connaît un certain succès. Elle est étendue, l'année suivante, au produit des amendes aux lois et règlements maritimes, par une circulaire du ministre de la Marine, du 24 juillet 1852<sup>1377</sup>. Le ministre rappelle, dans cette circulaire, que « *C'est, en effet, par l'Administration de la Marine que les trésoriers des invalides doivent recevoir un titre de créance devant se résoudre en numéraire* »<sup>1378</sup>. Ce mode de recouvrement de la retenue au désarmement des navires de commerce est confirmé et précisé, par deux circulaires du ministre de la Marine, l'une du 16 décembre 1880, l'autre du 15 mars 1884<sup>1379</sup>. Le ministre de la Marine, par ces deux actes, complète la circulaire du 24 octobre 1851, en imposant un modèle unique pour la tenue du compte droit à régulariser. En effet, la circulaire de 1851 n'apporte aucune précision sur la manière dont doivent être justifiés ces droits devant la Cour des comptes. En l'absence de précision du ministre en la matière, les services administratifs de certains ports prennent l'habitude de justifier ces comptes par le rôle de désarmement. Les circulaires du 16 décembre 1880 et du 15 mars 1884 interdisent de justifier les droits à régulariser de cette manière, et imposent l'utilisation d'« *une formule unique de désarmement destinée à justifier, vis-à-vis de la Cour des comptes, la perception des droits dont il s'agit* »<sup>1380</sup>.

## Paragraphe 2 – La justice maritime commerciale

La justice maritime commerciale est une branche spéciale de la justice pénale, créée par le décret du 24 mars 1852 ou « décret disciplinaire et pénal ».

---

<sup>1376</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1851, op. cit.*, volume 2, p. 348-349.

<sup>1377</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1852, op. cit.*, volume 2, p. 83-85, circulaire du 24 juillet 1852, du ministre de la Marine, à propos du recouvrement du produit des condamnations en matière maritime.

<sup>1378</sup> *Ibid.*

<sup>1379</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1880, op. cit.*, volume 2, p. 852-853, circulaire du 16 décembre 1880 ; et *Bulletin officiel de la Marine 1884, op. cit.*, volume 1, p. 474-475, circulaire du 15 mars 1884.

<sup>1380</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1884, op. cit.*, volume 1, p. 475.

Elle est qualifiée de commerciale, par opposition à la justice maritime militaire, régie par les décrets de 1806 puis par le Code de justice maritime de 1858. La justice maritime commerciale est compétente pour les infractions pénales spécifiques aux activités maritimes commerciales. Cette création vise à combler un vide laissé, en la matière, par les réformes révolutionnaires et la jurisprudence Offret (A). Cependant, malgré plusieurs tentatives, durant la Monarchie de Juillet, cette lacune n'est comblée qu'en 1852 (B).

## A – Les réformes révolutionnaires

De la compétence conjointe des amirautés et des conseils de guerre des arsenaux, sous l'Ancien régime, cette branche de la justice criminelle est intégrée à la justice criminelle ordinaire à l'occasion de la réforme du droit pénal de 1791 (1). Cette évolution fait perdre son efficacité à la répression des fautes disciplinaires commises par les marins et des crimes et délits maritimes (2).

### 1 – La réforme pénale de 1791

La justice maritime commerciale est définie par l'ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681, qui donne compétence aux amirautés pour connaître « *des pirateries, pillages et désertions des équipages, et généralement de tous crimes et délits commis sur mer, ses ports, havres et rivages* »<sup>1381</sup>. Ce texte reconnaît également aux capitaines un pouvoir disciplinaire pour maintenir l'ordre au sein des équipages<sup>1382</sup>. Le droit pénal maritime, sanctionnant les atteintes graves à la police de la navigation, est alors entièrement du ressort des amirautés. La création des Classes, au XVII<sup>ème</sup> siècle, puis l'extension du domaine de compétence des commissaires chargés de ce service, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, mènent à un partage de compétences, en la matière, entre les amirautés et la Marine, comme l'illustre la

---

<sup>1381</sup> Voir *Ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681*, Paris, chez Charles Osmont, 1714, p. 16, article X, titre II, livre I.

<sup>1382</sup> *Ibid.*, p. 138, article XXII, titre Ier, livre II. Ce pouvoir est tempéré par l'avis obligatoire des « *pilotes et contre-mâîtres* ». Sous l'Ancien Régime, la peine de la cale est une peine disciplinaire. Elle devient une sanction pénale suite à l'adoption du Code pénal des vaisseaux, en 1790.

répression de la désertion des marins naviguant au commerce<sup>1383</sup>. Cependant, les crimes et délits maritimes ordinaires demeurent, par principe, de la compétence des amirautés. Ce partage de compétences est la conséquence d'une police spéciale, la police des Classes, et les juridictions de la Marine – les conseils de guerre attachés aux arsenaux – sont compétentes lorsque l'infraction lui porte atteinte. Les poursuites, dans ce cas, sont à l'initiative des commissaires des Classes. Les amirautés n'interviennent qu'en cas d'atteinte à un intérêt privé, en cas de baraterie ou de piraterie, notamment. La police des Classes justifie également l'intervention des commissaires des Classes en matière d'exercice du pouvoir disciplinaire par les capitaines des navires marchands<sup>1384</sup>.

Cette organisation de justice maritime répressive est réformée en 1791. Suite à la suppression des amirautés, la police de la navigation est dispersée entre plusieurs autorités - administrateurs des Classes, officiers de port, juges de paix - par la loi du 13 août 1791, relative à la police de la navigation et des ports de commerce<sup>1385</sup>. Conformément à la nouvelle organisation judiciaire, définie l'année précédente, ce texte précise également que « *les crimes et délits commis dans les ports et rades, et sur les côtes ; de ceux commis en mer et dans les ports étrangers sur des navires français, dans les factoreries françaises, et de toutes accusations de barateries et de faux, soit principales, soit incidentes à des affaires poursuivies aux tribunaux de commerce* » sont de la compétence des juges de district<sup>1386</sup>. Le texte reste cependant silencieux en matière de discipline des équipages marchands, alors que la discipline intérieure des navires de la flotte fait l'objet d'une réglementation précise<sup>1387</sup>. Par ailleurs, le décret du 21 août 1790, ou Code pénal des vaisseaux, précise que si l'Assemblée nationale abroge les dispositions pénales contenues dans les ordonnances de la Marine militaire, elle entend

---

<sup>1383</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>1384</sup> *Ibid.*

<sup>1385</sup> *Ibid.*

<sup>1386</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 2, p. 260, article XII, titre I « De la compétence sur les affaires maritimes ». Ce texte est adopté quasiment sans débat. Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXIX, *op. cit.*, p. 288.

<sup>1387</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A ; et partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1. Le Code des vaisseaux distingue les fautes de discipline et les délits. Les premières sont réprimées directement au titre du pouvoir disciplinaire, les seconds sont jugés par les conseils de guerre des navires.

« néanmoins ne porter aucune atteinte aux autres lois sur le fait de Marine »<sup>1388</sup>. Cette solution est confirmée par la jurisprudence pénale, en 1827<sup>1389</sup>. Par conséquent, en l'absence de réforme, en matière de discipline des équipages marchands, les dispositions relatives à la discipline, de l'ordonnance du mois d'août 1681, restent applicables. Par ailleurs, la loi du 7 janvier 1791, relative aux Classes des « gens de mer », confirme la compétence des juridictions de la Marine militaire et les prérogatives des officiers d'administration préposés aux Classes, quand l'infraction porte atteinte à la police des Classes<sup>1390</sup>. L'organisation de la répression des infractions maritimes, durant la Révolution, reste proche de celle de l'Ancien Régime. Deux ordres de juridiction interviennent : les juridictions de droit commun, quand l'infraction porte atteinte à un intérêt privé, et les juridictions maritimes, quand il y a atteinte à la police des Classes. Les officiers d'administration préposés aux Classes, alors uniquement chargés du service de la flotte, n'interviennent que dans ce cas. Cette organisation générale de la justice maritime criminelle reste en vigueur jusqu'en 1852<sup>1391</sup>.

## 2 – Une organisation déficiente

L'organisation de la justice maritime pénale prévue en 1791 se révèle, néanmoins, inefficace. En effet, paradoxalement, les codifications de 1791, 1795 et 1810 ne prévoient pas les infractions propres aux activités maritimes, la baraterie et la piraterie notamment<sup>1392</sup>. Ces faits sont, par conséquent, réprimés selon les dispositions de droit commun, en raison de l'interprétation stricte de la loi

---

<sup>1388</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 140, article XLI, titre II, décret du 21 août 1790, concernant le Code pénal maritime.

<sup>1389</sup> Voir DEVILLENEUVE et CARETTE, *Recueil général des lois et des arrêts – 1<sup>ère</sup> série (1791-1830)*, Paris, 1843, 8<sup>e</sup> volume (1825-1827), II<sup>ème</sup> partie (jurisprudence des Cours royales et du Conseil d'État), p. 413, arrêt de la Cour royale d'Aix, du 17 septembre 1827, qui précise qu'« un passager à bord d'un vaisseau, même marchand, s'il trouble l'ordre et la tranquillité du navire, est soumis, tout comme les gens de l'équipage, aux peines de police prévues par l'article 22, titre 1<sup>er</sup>, livre II de l'ordonnance du mois d'août 1681 - La disposition n'a point été abrogée ».

<sup>1390</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1391</sup> Les réformes napoléoniennes, en matière d'organisation judiciaire, ne remettent pas en cause le partage de compétences entre les juridictions ordinaires et les juridictions maritimes.

<sup>1392</sup> Alors que le droit pénal de la Marine militaire est rapidement fixé. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

pénale<sup>1393</sup>. Par ailleurs, la compétence des juridictions de droit commun, sur les infractions maritimes, est sujette à caution. En 1840, dans une dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande, projet qu'il présente au Conseil d'État en 1835, Théophile-Marie Marec critique la méconnaissance des affaires maritimes par les juridictions ordinaires et, notamment, leur tendance à sanctionner plus lourdement les officiers que les matelots<sup>1394</sup>. De même, en 1852, dans le commentaire du décret disciplinaire et pénal qu'il publie, Laurent-Basile Hautefeuille, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, écrit : « *La procédure ordinaire, avec ses formes calculées dans l'intérêt même des prévenus, ne peut pas toujours être appliquée aux marins. Il est souvent impossible de produire devant les juges un seul témoin du fait incriminé ; ce fait est constaté, mais il a été commis dans une autre partie du monde, la preuve ordinaire ne peut pas être faite, et cependant, il faut punir. Le juge, habitué à puiser sa conviction dans des éléments qui ne peuvent lui être présentés, hésite et absout. À l'exemple du crime s'ajoute l'exemple, bien plus fatal encore, non seulement de l'impunité, mais, ce qui est pire, l'acquiescement. D'ailleurs, une procédure longue ne peut convenir à la vie essentiellement nomade des marins. Pour tous les crimes et délits maritimes, la répression la plus prompte est également la plus efficace ; autant que possible, il faut que la peine atteigne le coupable lorsqu'il est encore au milieu des témoins* »<sup>1395</sup>. Ce problème de l'efficacité de la répression des infractions maritimes par les juridictions

---

<sup>1393</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, Paris, Imprimerie Royale, 1840, p. 3-4. L'auteur, maître des requêtes au Conseil d'État et sous-directeur du personnel de la Marine, écrit à ce sujet : « *Qu'on remarque d'ailleurs que les tribunaux ordinaires, auxquels la loi du 13 août 1791 a transmis les attributions, en matière criminelle maritime, des tribunaux d'amirauté supprimés, ne peuvent agir dans la plupart des cas, soit parce qu'il ne s'y rattache point de peine expressément établie, soit parce que les peines édictées par l'ancienne législation sur la police de la navigation commerciale ont, en raison de leur nature, cessé d'être applicables, et que dans le très petit nombre de cas où l'intervention des tribunaux ordinaires, relativement aux délits des gens d'équipage de la Marine marchande, est possible, par l'application de la pénalité de la loi commune, cette intervention a lieu sans intelligence de la matière spéciale comprenant les faits sur lesquels il s'agit de prononcer ; d'où il résulte que, même dans ces circonstances rares, la voie du recours à l'autorité judiciaire, qui a succédé à l'amirauté sans la remplacer, est plutôt évitée qu'employée* ».

<sup>1394</sup> *Ibid.*, p. 58-61. Le sous-directeur du personnel prend l'exemple des violences volontaires. Bien que les matelots et les officiers risquent les mêmes peines, six jours à deux ans de prison et/ou 16 à 200 francs d'amende, il apparaît que les juridictions de droit commun prononcent des peines plus légères quand l'auteur des faits est matelot.

<sup>1395</sup> Voir HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, expliqué et commenté*, Paris, au Comptoir des éditeurs, 1852, p. 4-5.

ordinaires est doublé, en 1814, par un problème identique en matière de discipline des équipages marchands. Une instruction du 1<sup>er</sup> octobre, du ministre de la Marine, sur les principales dispositions législatives et réglementaires relatives au service de la Marine, dont l'exécution concerne les consuls français, précise qu'en matière de police de la navigation, les consuls « *connaîtront de tous les différends survenus dans le ressort de leur consulat, entre les capitaines, les matelots et autres individus embarqués sur les navires particuliers* »<sup>1396</sup>. Dès lors, l'autorité du capitaine ne s'exerce que durant le voyage<sup>1397</sup>. Dans les ports et rades de France, son pouvoir disciplinaire est subordonné aux commissaires des Classes ; tandis que dans les ports étrangers, ce pouvoir, en application de l'instruction du 1<sup>er</sup> octobre 1814, passe aux consuls<sup>1398</sup>. L'indiscipline des équipages apparaît alors comme un mal endémique de la navigation commerciale française. Elle freine son développement, problème qui rejaillit sur la Marine militaire, en raison du service des inscrits.

L'inefficacité de la répression des infractions maritimes pousse le pouvoir central à s'appuyer sur la Marine, en vue de restaurer l'ordre. Sous la Restauration, la loi du 10 avril 1825, pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime, rétablit les qualifications de piraterie et de baraterie au sein de l'arsenal répressif, oubliées en 1791 et 1810. Les tribunaux maritimes, régis par le décret du 12 novembre 1806, reçoivent expressément compétence pour juger des faits de piraterie<sup>1399</sup>. En matière disciplinaire, l'action de la Marine repose principalement sur les

---

<sup>1396</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la Bibliothèque, inv. ; 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), Instructions aux consuls sur leurs fonctions en matière maritime, page 7.

<sup>1397</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, op. cit., p. 2. Pierre Marec précise que l'autorité des capitaines est annihilée, en pratique, par la faiblesse des effectifs des équipages marchands, 15 hommes en moyenne. En pratique, ces faibles effectifs empêchent les capitaines de sanctionner trop durement les actes d'insubordination, sous peine de priver les équipages de ressources.

<sup>1398</sup> Voir HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, expliqué et commenté*, op. cit., p. 5. L'auteur écrit, sur ce sujet, que « *l'administration supérieure de la Marine elle-même, par la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1814, a porté un coup fatal au pouvoir disciplinaire des capitaines* ».

<sup>1399</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - Partie officielle*, op. cit., p. 302, article 17. La compétence des juridictions maritimes est justifiée de la même manière qu'en matière de désertion. L'auteur des faits de piraterie, en détournant les membres de l'équipage de leurs devoirs, porte atteinte au service dû à l'État. La baraterie reste, aux termes de cette loi, de la compétence des juridictions de droit commun. Cette infraction demeure perçue comme une infraction touchant un intérêt privé, en raison de sa nature, à savoir une fraude à l'encontre des armateurs et/ou des assureurs.



commissaires des Classes. L'arrêté du 11 mars 1816, sur la police et la discipline des « gens de mer » employés pour le commerce, et sur la subordination des marins de l'équipage envers le capitaine et autres officiers, dispose que le capitaine peut, après avoir pris l'avis des officiers et maîtres, « *faire donner la cale, attacher à la boucle et infliger d'autres peines de ce genre aux marins mutins, ivrognes ou désobéissants, ainsi qu'à ceux qui auraient maltraité leurs camarades, ou commis de semblables délits pendant le cours du voyage* »<sup>1400</sup>. Ce texte précise également que lorsque le navire se trouve « *dans les ports et rades, ou à portée des lieux où résident les intendants, ordonnateurs, commissaires ou consuls, ils se borneront à constater les faits ; ils adresseront leurs plaintes auxdits officiers, et réclameront la punition du coupable* »<sup>1401</sup>. La tendance de la police des Classes à absorber la police de la navigation, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, s'explique ainsi par les lacunes dans les dispositions en matière de discipline des équipages marchands. Cette évolution n'apporte qu'une solution partielle au problème de discipline qui touche la marine marchande, puisque les infractions les plus graves restent de la compétence des juridictions ordinaires et demeurent peu réprimées.

Cependant, la jurisprudence Offret met fin à cet exercice du pouvoir disciplinaire par les commissaires de l'Inscription. En effet, les arrêts rendus par la Cour de cassation, dans cette affaire, posent une distinction absolue entre les prérogatives qu'ils exercent en matière de police de la navigation et leurs attributions en matière de police des Classes<sup>1402</sup>. Comme le précise le ministre de la Marine dans le rapport préalable au décret disciplinaire et pénal de 1852, l'intervention des commissaires se limite, à partir de cette affaire, « *à la punition des fautes relatives au service de l'État et à la police des Classes, et ne s'étend plus aux manquements qui intéressent la Marine marchande* »<sup>1403</sup>. L'attribution expresse de la police de la navigation aux commissaires des Classes, réalisée par l'ordonnance du 17

---

<sup>1400</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 174, article 14, arrêté du 11 mars 1816. Le préambule précise : « *vu les comptes qui nous ont été rendus sur l'inexécution de ce que prescrivent les règlements, de la part des différents capitaines des bâtiments du commerce, et sur l'indiscipline et l'insubordination des équipages envers leur capitaine, lesquelles ont causé de grands préjudices aux armateurs, notamment lors des dernières expéditions qui ont été faites pour la grande pêche* ».

<sup>1401</sup> *Ibid.*

<sup>1402</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B

<sup>1403</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1852*, op. cit., p. 394, rapport préalable au décret disciplinaire et pénal, du 24 mars 1852.

décembre 1828 sur l'administration des ports et arsenaux, vise ainsi à contourner la distinction posée par les arrêts rendus dans l'affaire Offret<sup>1404</sup>. Néanmoins, elle ne résout qu'imparfaitement le problème puisque les commissaires ne peuvent plus utiliser les sanctions prévues au titre de la police des Classes pour sanctionner disciplinairement les équipages marchands. De même, elle ne permet pas une meilleure répression des crimes et délits maritimes, les pouvoirs des commissaires des Classes étant limités, en la matière, à l'ouverture des poursuites.

## **B – La redéfinition progressive du droit pénal maritime**

Si, durant la Monarchie de Juillet, des projets de réforme sont proposés (1), aucun n'aboutit et le problème d'indiscipline des équipages marchands se pose jusqu'au Second Empire (2).

### **1 – des projets de réforme avortés**

Le problème de l'indiscipline des équipages marchands, entrave majeure au développement du commerce maritime français, reste entier à l'avènement de la Monarchie de Juillet. La politique navale, mise en œuvre par le nouveau régime, pousse ce dernier à s'intéresser, rapidement, à ce problème<sup>1405</sup>.

En 1834, le ministre de la Marine, le vice-amiral de Rigny, charge Théophile-Marie Marec de l'élaboration d'un projet de Code disciplinaire et pénal pour la Marine marchande. Dans la dissertation qu'il rédige en 1840 sur ce projet, il présente les objectifs de la réforme. Elle doit pallier l'absence de répression de l'indiscipline des équipages marchands, en définissant « *les actes qui constituent des manquements ou des fautes, ainsi que des délits contre la discipline* », et « *modifier les dispositions de la loi commune (Code pénal de 1810) relativement à certains délits*

---

<sup>1404</sup> Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>1405</sup> La mise en place de la levée permanente accroît l'importance de cette réforme. En effet, la levée par Classe permet un contrôle, relatif, des commissaires des Classes, en raison du service périodique des gens de mer au sein de la Marine. Sous l'empire de la levée permanente, les gens de mer réalisent leur service en une fois, en début de carrière. La surveillance des commissaires de l'Inscription maritime perd, en conséquence, de son efficacité.

communs, de manière qu'une pénalité mieux proportionnée atteigne ces délits, quand ils auront été commis par des gens de mer »<sup>1406</sup>. La raison de ce traitement disciplinaire et pénal particulier est sous-entendue. Plus que la nécessité d'assurer son efficacité au pouvoir disciplinaire des capitaines marchands, ce sont les obligations des « gens de mer » envers la Marine qui fondent ce traitement. En raison de leur inscription obligatoire sur le matricule des « gens de mer », les professionnels de la mer ne sont pas des citoyens ordinaires. Ils sont placés, en vertu de la police des Classes/des inscrits, sous un régime spécial, justifiant un traitement disciplinaire et pénal spécial. Marec résume cette situation en ces termes : « *La position du marin embarqué, même au service du commerce, n'est point du tout celle d'un citoyen ordinaire ; elle participe à la fois de l'ordre civil et de l'ordre militaire. Cette vérité, incontestable dans les pays, l'est particulièrement en France, où les gens de mer, par le seul fait de leur emploi au service du commerce, se trouvent soumis au régime spécial des Classes, dont les liens les accompagnent dans tout le cours de leur carrière : chez nous, la Marine marchande est l'avenue de la Marine militaire ; la première est, par rapport à la seconde, si je puis m'exprimer ainsi, le piédestal de la statue* »<sup>1407</sup>. Tirant les conséquences de cette situation, le projet de 1834, outre les précisions en termes d'infraction et de pénalité, attribue aux commissaires à l'Inscription maritime le droit de prononcer des peines disciplinaires, sans appel ni recours en cassation ou révision, contre les marins naviguant au commerce<sup>1408</sup>. Les délits et les crimes maritimes sont attribués à une juridiction spéciale, le tribunal maritime commercial, émanation des juridictions maritimes ordinaires<sup>1409</sup>. Ce projet résout le problème de l'indiscipline des équipages marchands en étendant, légalement, les mécanismes de la justice maritime militaire à la navigation commerciale, extension justifiée par la dimension militaire du statut d'inscrit<sup>1410</sup>. Il est néanmoins censuré

---

<sup>1406</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, op. cit., p. 4.

<sup>1407</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>1408</sup> *Ibid.*, p. 5. Le projet de 1834 attribue également aux consuls, aux capitaines des navires de l'État et capitaines des navires marchands, la faculté de prononcer des peines disciplinaires et de simple police.

<sup>1409</sup> *Ibid.* La baraterie est, dans ce projet, de la compétence des tribunaux maritimes commerciaux. La piraterie reste de la compétence des juridictions maritimes ordinaires.

<sup>1410</sup> *Ibid.* Marec écrit à ce propos : « *Les nouveaux tribunaux proposés étaient, comme on le voit, une émanation de nos tribunaux maritimes actuels, dont, sauf quelques changements dans la*

par le Conseil d'État, en 1835, au motif qu'il prive les « gens de mer » des garanties judiciaires<sup>1411</sup>.

Ce projet de code est repris deux fois, en 1836 et en 1840<sup>1412</sup>. Le projet de 1836 est également rejeté par le Conseil d'État. Ce dernier propose, néanmoins, de faire juger les délits et les crimes maritimes directement par les tribunaux maritimes, organisés par le décret du 12 novembre 1806<sup>1413</sup>. Cette solution est retenue dans la troisième version de ce projet, présentée par Marec dans sa dissertation de 1840<sup>1414</sup>. Ce projet de code disciplinaire et pénal n'est, cependant, pas suivi d'effet. En effet, si la compétence disciplinaire des commissaires de l'Inscription, des consuls, des capitaines des navires de l'État et des capitaines marchands est reconnue, l'obstacle majeur à l'aboutissement de cette réforme reste la question de la juridiction compétente, problème résultant du statut spécial des inscrits. Si les crimes et délits sont de la compétence des juridictions de droit commun, les « gens de mer » ne sont pas des citoyens ordinaires, ils sont soumis à une discipline spéciale. Le manque de respect de cette discipline porte préjudice non seulement aux armateurs, mais également à l'État. La compétence des tribunaux maritimes est alors admissible, les actes d'indiscipline commis par les « gens de mer » portant atteinte, indirectement, au « *service maritime* »<sup>1415</sup>. Le problème de l'indiscipline dans la Marine marchande demeure. Il ne se limite pas à la seule navigation commerciale et touche également la pêche maritime<sup>1416</sup>. Des projets de

---

*composition et la forme de procéder, pour plus d'harmonie avec leurs attributions spéciales, ils conservaient le régime et la marche sous tous les autres rapports ».*

<sup>1411</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, op. cit., p. 8. Le Conseil d'État reproche, notamment, la création d'une juridiction spéciale, le tribunal maritime commercial, disposant du droit de prononcer des peines afflictives et infamantes sans intervention du jury.

<sup>1412</sup> *Ibid.*, p. 12-20. Ces deux projets confirment les prérogatives des commissaires des Classes, en matière de peine disciplinaire et de simple police.

<sup>1413</sup> *Ibid.*, p. 17. Sur les différentes juridictions maritimes, voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1414</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>1415</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 55, article 14, décret du 12 novembre 1806, contenant création et organisation des tribunaux maritimes.

<sup>1416</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Entretien avec M. Guizot sur plusieurs questions de droit maritime international*, Paris, chez Garnier Frères Libraires, 1849, p. 39-42, rapport au ministre de la Marine sur un projet de loi pour la répression des contraventions en matière de pêche maritime côtière. Comme la navigation, la pêche reste régie par des dispositions datant de l'Ancien Régime. La réforme judiciaire réalisée durant la Révolution et l'Empire, puis la jurisprudence Offret, ont la même conséquence qu'en matière d'infraction maritime, à savoir l'absence de répression de l'indiscipline. Comme en matière de navigation commerciale,

code disciplinaire et pénal sont également proposés pour la pêche, mais aucun n'aboutit<sup>1417</sup>.

## 2 – Le décret disciplinaire et pénal de 1852

La réforme majeure, en la matière, est réalisée sous la Seconde République. Comme les projets présentés durant la Monarchie de Juillet, cette réforme s'inscrit dans la politique navale mise en œuvre par le régime.

L'un des volets de cette politique consiste à rétablir la discipline dans la Marine commerciale, toujours perçue comme la source principale du recrutement de la flotte. Cette réforme est préparée par une commission réunie par le ministre de la Marine en 1850. Il s'agit de pallier les carences de la législation pénale en matière d'infraction maritime<sup>1418</sup>. Comme Marec, le ministre estime que l'absence de répression immédiate « *équivalait à l'impunité, qui devient un encouragement à l'insubordination. De là, il résulte l'inefficacité de poursuites judiciaires tardives, devant les tribunaux ordinaires, pour des faits qui, le plus souvent, se passent à des distances lointaines, dans des parages étrangers et presque toujours sans que l'on puisse produire de témoins au retour ; pour des faits, d'ailleurs, qui ne sont*

---

l'attribution de la police des pêches au service administratif de la Marine, par l'ordonnance du 17 décembre 1828, vise à contourner les limites, entre les diverses prérogatives des commissaires des Classes, posées par la jurisprudence Offret.

<sup>1417</sup> Voir MAREC (Théophile-Marie), *Entretien avec M. Guizot sur plusieurs questions de droit maritime international*, po. cit., p. 71-83. Le principal problème de la répression des atteintes à la police des pêches est l'absence de peines, celles prévues par les anciennes dispositions étant abrogées. Le projet de Marec pourvoit à cette carence et confie la répression des atteintes « *aux règlements concernant la petite pêche* » aux tribunaux correctionnels. En outre, l'administration de la Marine est compétente pour réprimer les atteintes aux dispositions locales régissant la pêche (la période d'ouverture des divers types de pêche, le contrôle du matériel utilisé, la taille des poissons, etc.). Le partage de compétences, entre les juridictions ordinaires et l'administration de la Marine, est donc fondé sur la portée des dispositions en cause. Les atteintes aux règlements généraux concernant la pêche sont portées devant le tribunal correctionnel, et l'administration de la Marine, en pratique les commissaires des Classes, réprime les atteintes à la police locale en matière de pêche.

<sup>1418</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852*, op. cit., volume 1, p. 394 Ces carences restent celles mises en avant par Marec dans sa dissertation de 1840. Le ministre de la Marine, Théodore Ducos, précise : « *En résumé, avant 1790, la législation de la France, concernant la Marine marchande, était complète et efficace ; elle a procuré à une classe d'hommes voués à l'existence la plus exceptionnelle, ayant des mœurs et des habitudes toutes spéciales, des juges compétents pour apprécier leurs actes en pleine connaissance de cause. L'Assemblée constituante, en supprimant cette précieuse juridiction, le 13 août 1791, pour faire entrer les gens de mer dans le droit commun, a porté un coup fatal à la discipline, sans laquelle toute Marine est impossible* ».

point prévus par le Code pénal ordinaire et que les capitaines préfèrent laisser impunis, plutôt que d'entamer une affaire dont la lenteur est incompatible avec leur mission commerciale »<sup>1419</sup>. Comme les projets élaborés en 1834, 1836 et 1840, le texte opère une distinction entre les fautes disciplinaires et les délits contre la discipline<sup>1420</sup>. Les premières désignent les atteintes légères à la discipline. Les sanctions relatives à ces faits sont prononcées par les autorités chargées du bon ordre en matière de navigation : les commissaires de l'Inscription maritime, les commandants des navires de l'État, les consuls ou, à défaut de l'une de ces autorités, les capitaines des navires marchands<sup>1421</sup>. Les commissaires de l'Inscription maritime sont définitivement reconnus comme les autorités de droit commun pour prononcer ces peines disciplinaires. Les commandants de navires de la flotte, les consuls et les capitaines marchands ne sont compétents qu'en leur absence<sup>1422</sup>. Le texte ne fait que tirer les conséquences de la compétence de principe des commissaires de l'Inscription maritime en matière de police de la navigation. En outre, illustrant l'aspect militaire du statut des inscrits, ces peines disciplinaires, comme celles prévues dans le cadre du service de la flotte, sont prononcées « *sans appel ni recours en révision ou cassation* »<sup>1423</sup>. Surtout, reprenant le premier projet de Marec, les délits contre la discipline, plus graves, sont de la compétence du tribunal maritime commercial, juridiction établie par le décret disciplinaire et pénale<sup>1424</sup>. Cette juridiction est, par principe, présidée par le commissaire à l'Inscription maritime, et à défaut, par les officiers de la Marine

---

<sup>1419</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 395.

<sup>1420</sup> *Ibid.*, p. 402, article 1. Aux termes de l'alinéa 3, les crimes maritimes restent de la compétence des juridictions ordinaires, c'est-à-dire les tribunaux maritimes pour la piraterie et les juridictions de droit commun pour la baraterie. Les fautes contre la discipline sont précisément définies à l'article 58, les délits contre la discipline sont prévus à l'article 60. Les crimes maritimes sont prévus aux articles 89 à 96.

<sup>1421</sup> *Ibid.*, p. 404, article 5.

<sup>1422</sup> *Ibid.*, article 6. Le commissaire est compétent quand la faute est commise dans un port ou une rade de France, ou dans le port d'une colonie française. Dans les rades des colonies, le commandant du navire de l'État présent est compétent, et en son absence, le commissaire. Dans les rades et les ports étrangers, le droit de sanctionner les fautes disciplinaires est attribué au commandant du navire de l'État présent et, à défaut, au consul de France. Les capitaines du commerce ne sont compétents qu'en l'absence de ces diverses autorités. Aux termes de l'alinéa 3, les sanctions que les capitaines du commerce prononcent sont soumises au contrôle des commissaires de l'Inscription maritime.

<sup>1423</sup> *Ibid.*, article 5. La justice maritime ordinaire prévoit, néanmoins, le recours en révision. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, p. 405, article 9.

militaire ou les consuls de France à l'étranger<sup>1425</sup>. Comme les peines disciplinaires, les peines prononcées par cette juridiction ne sont susceptibles d'aucun recours<sup>1426</sup>. De même que premier projet proposé par Marec, ce texte ne fait qu'étendre les mécanismes de la justice maritime militaire à la marine marchande. Cette solution semble en rupture avec l'évolution générale qui touche l'Inscription maritime au XIX<sup>ème</sup> siècle. Cependant, au regard du rapport préalable, ce sont des considérations économiques qui s'avèrent déterminantes, illustrant l'évolution de l'Inscription maritime. Le ministre précise ainsi : « *Les rapports des capitaines constatent journellement leur impuissance à réprimer les excès des marins placés sous leurs ordres, les plaintes des armateurs contre un esprit de révolte si préjudiciable au succès de leurs entreprises se multiplient de plus en plus ; enfin les doléances unanimes des chambres de commerce de nos ports prouvent combien il est urgent de remédier à un mal trop ancien déjà, qui en frappant la fortune commerciale, atteint, par contrecoup, la fortune publique, et menace, dans son principe vital, la force maritime de l'État* »<sup>1427</sup>.

Le décret du 24 mars 1852 ne fait que reprendre les axes du projet de Théophile-Marie Marec de 1834, et s'inspire des juridictions maritimes militaires prévues par les décrets de 1806<sup>1428</sup>. Surtout, les pouvoirs des commissaires de l'Inscription sont largement accrus. Néanmoins, la situation antérieure à la jurisprudence Offret n'est pas rétablie. Les commissaires de l'Inscription maritime n'agissent pas en raison du service des Classes, mais en qualité de représentants de l'État, délégués pour les affaires maritimes. Leurs pouvoirs sont plus larges, mais en vertu de la

---

<sup>1425</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852*, volume 1, *op. cit.*, p. 405 article 10. Ce texte reproduit les dispositions de l'article 6. Quand le délit disciplinaire est commis dans un port ou rade de France, ou le port d'une colonie, le tribunal est présidé par le commissaire. Dans une rade de France, il est présidé par le commandant du navire de l'État présent, et à défaut, par le commissaire. Enfin, dans les rades et ports étrangers, le tribunal est présidé par le commandant du navire de l'État présent, et à défaut, par le consul de France. Voir également page 410, article 26, qui précise que les plaintes pour délit contre la discipline sont portées, par les capitaines du commerce, aux commissaires de l'Inscription maritime, aux commandants de navire de l'État, et à défaut, aux consuls de France.

<sup>1426</sup> *Ibid.*, p. 415, article 45.

<sup>1427</sup> *Ibid.*, p. 392, rapport préalable au décret du 24 mars 1852.

<sup>1428</sup> Sur la justice maritime militaire, voir partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A. Quand le tribunal maritime commercial est présidé par le commandant d'un navire de l'État, il est similaire au Conseil de justice prévu par le décret du 22 juillet 1806 sur la justice à bord des navires de la flotte. Quand il est réuni à terre, il est le pendant civil du tribunal maritime militaire, prévu par le décret du 12 novembre 1806.

jurisprudence Offret, ils sont précisément définis<sup>1429</sup>. Ainsi, aux termes de l'article 14, alinéa 6, du décret disciplinaire et pénal, le tribunal maritime commercial ne se réunit que sur autorisation du chef du service maritime local, soit en principe, les préfets maritimes et les chefs du service maritime des ports secondaires<sup>1430</sup>. Rapidement, cette prérogative est attribuée aux commissaires de l'Inscription maritime<sup>1431</sup>. Elle leur permet de disposer de l'opportunité des poursuites, qu'ils cumulent avec la répression des fautes disciplinaires, des atteintes à la police de la navigation, à la police des pêches et à la police des Classes. En leur qualité de président du tribunal maritime commercial, les commissaires à l'Inscription choisissent deux des membres de la juridiction : le rapporteur et le magistrat de l'ordre judiciaire, prévus dans la composition de cette juridiction<sup>1432</sup>. De même, en cette qualité de président, ils sont chargés d'exécuter le jugement<sup>1433</sup>. La répression des infractions maritimes est régie par ces dispositions jusqu'en 1926. Elles instituent une justice d'exception. À l'origine fondé sur l'impératif militaire – l'indiscipline des équipages marchands nuit, par contrecoup, aux armements de l'État – ce régime exceptionnel présente, en raison de l'évolution des modalités du service militaire des inscrits, un intérêt économique : assurer l'ordre dans la navigation commerciale, source importante de revenus tant pour les particuliers que pour l'État. Ainsi, comme dans leurs autres domaines d'intervention, l'action des commissaires de l'Inscription maritime tend, dès le Second Empire, à perdre sa vocation militaire originelle.

---

<sup>1429</sup> Le règlement général pour le service des Classes, du 21 novembre 1866, vise avant tout à clarifier les compétences des commissaires de l'Inscription maritime dans leurs divers domaines d'intervention. En matière de justice maritime pénale, la compétence disciplinaire et délictuelle des commissaires est précisément définie d'un point de vue matériel et procédural. En matière de compétence *ratione materiae*, voir *supra* note 185. En matière procédurale, voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 409, article 23 du décret disciplinaire et pénal, pour la procédure en cas de faute disciplinaire ; et p. 409-415, articles 24 à 48, sur la procédure devant le tribunal maritime commercial.

<sup>1430</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 407.

<sup>1431</sup> *Ibid.*, p. 390, circulaire du 27 mars 1852 relative au décret disciplinaire et pénal pour la Marine marchande. Le ministre précise : « Quant au terme de chef de service maritime, employé dans le pénultième paragraphe de l'article 14, il s'applique : 1° au chef de service de la Marine dans les chefs-lieux de sous-arrondissements, tel que Dunkerque, Le Havre, etc., qui sont en même temps sièges de quartier ; 2° aux commissaires de l'Inscription maritime dans les quartiers obliques ; 3° aux gouverneurs dans les colonies françaises ».

<sup>1432</sup> *Ibid.*, p. 407, article 14. Ce magistrat est choisi parmi les juges des tribunaux de commerce, et à défaut, parmi les juges de paix. Le rapporteur est choisi à l'entière discrétion du président de la juridiction. Il est chargé de procéder à l'instruction de l'affaire. Voir p. 411, article 28.

<sup>1433</sup> *Ibid.*, p. 413, article 40.



## **Section 2 : Les colonies**

De 1669 à 1894, les colonies dépendent du secrétariat d'État, puis du ministère de la Marine (**paragraphe 1**). Leur régime administratif présente, jusqu'au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, des similitudes avec celui des forces navales, et les administrateurs de la Marine – Commissaires et contrôleurs – assurent, aux colonies, une fonction analogue à celle qu'ils remplissent dans les arsenaux (**paragraphe 2**). La reprise de l'expansion coloniale, durant la Monarchie de Juillet, remet en cause ces liens entre l'administration de la Marine et l'administration coloniale. Les colonies acquièrent progressivement leur autonomie, consacrée en 1894, par la création du ministère des Colonies.

### **Paragraphe 1 – Les colonies, une branche du ministère de la Marine**

L'organisation administrative des colonies émerge, progressivement, aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles. Dès cette époque, la compétence du secrétaire d'État à la Marine est reconnue (**A**). Cette compétence est confirmée sous la Révolution puis au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, et le ministère de la Marine reste le ministère de tutelle des colonies jusqu'en 1894 (**B**).

#### **A – Le premier espace colonial**

Les traits essentiels de l'administration coloniale sont fixés dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle (**1**), et restent à la base des réformes révolutionnaires et impériales (**2**).

## 1 – L'Ancien Régime

Les colonies deviennent de la compétence du secrétariat d'État à la Marine quand la fonction est créée pour Colbert, en 1669<sup>1434</sup>. La dépendance des colonies vis-à-vis de la flotte, tant pour leur défense que pour la sécurité des liaisons commerciales avec la métropole, fonde cette attribution<sup>1435</sup>. L'organisation administrative des colonies est progressivement fixée de la seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle (**a**). Les commissaires de la Marine interviennent en la matière. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, leur domaine de compétences, en matière coloniale, dépasse le seul cadre de l'administration des forces navales (**b**).

### a – L'organisation administrative des colonies

Durant l'Ancien Régime, l'organisation administrative des colonies est marquée par la diversité. Certaines relèvent directement du secrétariat d'État à la Marine, d'autres indirectement, en raison de l'existence de compagnies coloniales, créées sur le modèle hollandais.

En effet, dans un premier temps, sous l'impulsion de Richelieu, l'exploration et l'exploitation de nouvelles terres sont concédées à des entreprises commerciales<sup>1436</sup>. Ce mode de colonisation est partiellement réformé dans la

---

<sup>1434</sup> Voir CLÉMENT (Pierre), *Lettres, instructions et mémoires de Colbert – Tome III, 1<sup>ère</sup> partie – Marine et Galères*, op. cit., p. 104-105, règlement du 7 mars 1669 concernant les détails dont Colbert est chargé, comme contrôleur général et secrétaire d'État ayant le département de la Marine. Cet acte précise que Colbert « aura dans son département de la Marine en toutes les provinces du Royaume sans exception, même dans la Bretagne ; comme aussi les galères, les Compagnies des Indes orientales et occidentales et les pays de leurs concessions, le commerce, tant dedans que dehors du Royaume, et tout ce qui en dépend, les consulats de la nation française dans les pays étrangers ».

<sup>1435</sup> *Ibid.*, p. 104. Le règlement du 7 mars 1669 commence en ces termes : « Le Roi ayant considéré la connexité du commerce avec la Marine et les grands avantages que son service et celui du public en recevraient si ces deux emplois étaient confiés à une même personne ».

<sup>1436</sup> Le Canada est d'abord concédé à la Compagnie de la Nouvelle-France ou Compagnie des Cent-Associés. Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, Québec : chez P. E. Desbrats imprimeur, 1803, volume 1, p. 1-16, Acte pour l'établissement de la Compagnie des Cent-Associés pour le commerce du Canada, du 29 avril 1627. Les îles de la mer des Caraïbes sont d'abord concédées à la Compagnie des Îles de l'Amérique. Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY ((Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, Paris, chez Quillau imprimeur, tome I, date inconnue, p. 18-19, Acte d'association des seigneurs de la Compagnie des Îles de l'Amérique, du 31 octobre 1626 ; et p. 29-33, Contrat de rétablissement de la Compagnie des Îles de l'Amérique, avec les articles accordés par Sa Majesté aux Associés, du 12 février 1635. Dans les

seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle, sous l'impulsion de Colbert. Une partie des territoires aux mains des compagnies coloniales passe directement sous le contrôle de l'État. En 1663, en raison des difficultés rencontrées par la Compagnie de la Nouvelle-France dans les progrès de la colonisation, le Canada est rattaché au domaine de la Couronne<sup>1437</sup>. Pour les mêmes raisons, en 1664, la Compagnie des Îles d'Amérique est remplacée par la Compagnie des Indes Occidentales<sup>1438</sup>. La même année est créée la Compagnie des Indes Orientales<sup>1439</sup>. En 1674, la Compagnie des Indes Occidentales est dissoute et ses territoires rattachés au domaine de la Couronne<sup>1440</sup>. À la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, le domaine colonial français est constitué de deux zones : les territoires situés aux Amériques, sous l'autorité directe de l'État, et les territoires en Afrique et aux Indes, concédés à des compagnies coloniales<sup>1441</sup>.

Les territoires directement sous le contrôle de l'État sont d'abord administrés par deux gouverneurs lieutenants généraux, aux prérogatives principalement

---

deux cas, les territoires découverts sont concédés en fief aux compagnies, qui disposent des droits de souveraineté (battre monnaie, construire des fortifications et entretenir des troupes, rendre justice).

<sup>1437</sup> Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, op. cit., p. 19-21, Délibérations de la Compagnie de la Nouvelle-France pour l'abandon du Canada à Sa Majesté Très Chrétienne et acceptation du Roi, du 29 avril 1663,

<sup>1438</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 100-114, Édit du 28 mai 1664 portant établissement d'une Compagnie des Indes Occidentales, pour faire tout le commerce dans les îles et terres fermes de l'Amérique et autres pays, aux concessions, pouvoirs, facultés, exemptions et privilèges y contenus. La Compagnie est chargée de l'exploitation et de l'expansion du domaine colonial français dans les îles d'Amérique, les territoires continentaux étant réservés à la Compagnie des Cent-Associés, et en Afrique.

<sup>1439</sup> Voir *Déclarations du Roy, l'une portant établissement d'une compagnie pour le commerce des Indes orientales, l'autre en faveur des officiers de son Conseil et Cours souveraines en ladite compagnie, et en celle des Indes Occidentales*, Paris, par les imprimeurs ordinaires du Roy, 1664, p. 1-27.

<sup>1440</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 283-289, Édit portant révocation de la Compagnie des Indes Occidentales, du mois de décembre 1674.

<sup>1441</sup> En 1673, l'exploitation de l'Afrique est concédée à la Compagnie du Sénégal remplacée, en 1741, par la Compagnie d'Afrique. Cette prise de contrôle par l'État de la colonisation en Atlantique résulte des rivalités que suscitent les territoires américains, vierges, et de l'insuffisance des moyens des compagnies coloniales pour leur mise en valeur. L'existence d'États en Afrique et en Asie n'impliquant que le développement du commerce, cette zone est laissée aux compagnies coloniales. Cette structure permet la mise en place du commerce triangulaire, les compagnies qui exploitent l'Afrique fournissant à l'État une partie de la main-d'œuvre nécessaire au développement des colonies d'Amérique, notamment des îles à sucre. Soupçonnées d'actions contre-révolutionnaires, les Compagnies d'Afrique et des Indes Orientales sont supprimées par la Convention en 1793.

militaires, et deux intendants de police, justice et finances, pour le Canada et pour les Îles d'Amérique<sup>1442</sup>. Hormis la subordination au Secrétaire d'État à la Marine, l'administration de la Marine et l'administration des colonies ne partagent alors aucun lien<sup>1443</sup>. Avec l'acquisition de nouveaux territoires, des circonscriptions administratives secondaires sont créées pour faciliter l'administration du domaine coloniale. Les gouverneurs lieutenants généraux et les intendants du Canada sont doublés par des gouverneurs lieutenants particuliers du Roi et des commissaires ordonnateurs assurant les fonctions d'intendant, à Saint-Domingue et en Louisiane, au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>1444</sup>. À la différence des premiers intendants, les commissaires ordonnateurs sont choisis parmi les officiers d'administration de la Marine<sup>1445</sup>. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, les hautes fonctions administratives sont assurées, dans les colonies, par les administrateurs de la Marine. Ainsi, en cas de vacance de la fonction d'intendant ou d'ordonnateur, l'intérim est assuré par le plus ancien commissaire de la Marine présent dans la colonie<sup>1446</sup>. En pratique, les

---

<sup>1442</sup> Voir SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, op. cit., p. 31-35, commission de gouverneur et lieutenant général en Canada, Acadie et île de Terre-Neuve et autres pays en France septentrionale pour M. de Coucelle, du 23 mars 1665 ; et commission d'intendant de la justice, police et finances du Canada pour Monsieur Talon, même jour. Quand les territoires de la Compagnie des Indes Occidentales sont rattachés au domaine de la Couronne, le gouverneur général de la compagnie est maintenu, et le premier intendant de police, justice et finances, Jean Baptiste Patoulet, est nommé en 1679. Bien que leurs fonctions soient principalement militaires, les gouverneurs lieutenants généraux disposent de prérogatives importantes en matière d'administration intérieure des colonies. Voir PETIT (Émilien), *Droit public ou gouvernement des colonies françaises-1771*, Paris, Librairie Paul Geuthner, 1911, p. 60-101, titre I<sup>er</sup> « administration des gouverneurs-lieutenants-généraux », chapitre 2 « gouvernement général des colonies françaises ». Le terme de Canada désigne alors l'ensemble des territoires continentaux.

<sup>1443</sup> Si Jean-Baptiste Patoulet était commissaire de la Marine, Jean Talon était intendant du Hainaut.

<sup>1444</sup> Cependant, la nomination des gouverneurs lieutenants particuliers et des ordonnateurs n'est pas concomitante. Dès 1679, Saint-Domingue et l'Île de la Tortue sont placées sous l'autorité d'un lieutenant du Roi, tandis que le premier commissaire ordonnateur est nommé en 1703. De même, le premier gouverneur de la Louisiane est nommé en 1700, tandis que l'ordonnateur ne l'est qu'en 1712. La présence d'un intendant, ou d'un ordonnateur, est fonction du degré de développement des colonies. Par exemple, illustrant l'importance économique des îles à sucre, en 1718, l'ordonnateur de Saint-Domingue et de l'Île de la Tortue, Miton de Senneville, est nommé intendant des Îles Sous-le-Vent.

<sup>1445</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériel, Premier Empire colonial, série A (actes du pouvoir souverain), carton 22, commission accordée à Duclos, nommé Premier Conseiller au Conseil Supérieur de Louisiane, en même temps que commissaire ordonnateur de la province. Voir également série E (personnel colonial ancien), carton 47, dossier Boureau-Deslandes, et MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 711-716, Instructions au sieur Deslandes, premier commissaire ordonnateur à Saint-Domingue.

<sup>1446</sup> *Id.*, carton 9, ordonnance du 19 septembre 1765 qui règle le service des officiers d'administration dans les îles et colonies d'Amérique, en cas de mort ou d'absence de l'intendant ou de l'ordonnateur.

Secrétaires d'État à la Marine pourvoient aux besoins du service administratif des colonies via les commissaires de la Marine, et les fonctions d'intendant colonial et de commissaire ordonnateur sont intégrées à la carrière des officiers d'administration. Par ailleurs, l'organisation de l'administration coloniale tend à s'aligner sur celle de l'administration des forces navales. Ainsi, en 1726, la fonction de contrôleur colonial est créée<sup>1447</sup>. Cette mainmise des administrateurs de la Marine sur l'administration coloniale entraîne l'intégration du service administratif colonial au service administratif de la Marine.

## **b – Les attributions des commissaires de la Marine dans le cadre du service colonial**

Dès la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, les prérogatives exercées par les administrateurs coloniaux sont étendues. En effet, dans un premier temps, la fonction d'intendant colonial ne diffère pas de celle d'intendant de généralité, tandis que les commissaires de la Marine employés aux colonies assurent uniquement le service administratif des forces navales. Néanmoins, en leur qualité de représentant du secrétaire d'État à la Marine, ils peuvent assurer des missions extraordinaires pour le compte de ce dernier<sup>1448</sup>.

Rapidement, les attributions de ces divers administrateurs sont élargies. D'abord en matière de justice. En raison des contraintes géographiques, des conseils supérieurs sont rapidement établis dans les colonies, tandis qu'en 1664, la Coutume de Paris s'impose comme loi applicable aux nouveaux territoires<sup>1449</sup>. Les

---

<sup>1447</sup> MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent, op. cit.*, tome III, page 170, commission de contrôleur de la Marine et des fortifications à Saint-Domingue, du sieur Tesson de Saint-Aubin, du 11 juin 1726.

<sup>1448</sup> Voir, par exemple, CLÉMENT (Pierre), *Lettres, instructions et mémoires de Colbert – Tome III, 2<sup>ème</sup> partie – Colonies, op. cit.*, pages 520 à 522, mémoire du 30 mars 1671. Jean-Baptiste Patoulet, alors commissaire de la Marine, reçoit pour instruction de réaliser une description physique et démographique de l'Acadie, d'apprécier l'administration locale, et d'étudier le meilleur moyen de relier cette colonie à Québec. Ces instructions reflètent le rôle des commissaires : veiller aux dépenses ordonnées par le secrétaire d'État. Voir également ARCHIVES NATIONALES-CARAN, fonds ancien de la Marine, série C (personnel), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 1, dossier d'Abbadie, commissaire général ordonnateur à la Louisiane, Lettre patente du 16 mars 1763 qui nomme d'Abbadie commandant militaire, pour le Roi, à la Louisiane.

<sup>1449</sup> Les Conseils supérieurs sont créés, en 1663 à Québec, 1664 à la Martinique, 1685 à Saint-Domingue, 1701 au Cap Français, 1712 en Louisiane. La Coutume de Paris est définie comme loi

intendants et les commissaires-ordonnateurs reçoivent rapidement un pouvoir de surveillance très large, tant sur l'exercice de la justice dans les colonies que sur le droit applicable<sup>1450</sup>. La difficile défense des colonies durant la Guerre de Succession d'Autriche, puis la perte du Canada et de la Louisiane en 1763, accentuent ce phénomène. Dans chaque colonie, le plus ancien des commissaires de la Marine, déjà suppléant de l'intendant ou de l'ordonnateur, siège au Conseil supérieur et dispose d'une voix délibérative<sup>1451</sup>. L'intendant est ainsi assisté par l'administration de la Marine dans la surveillance de la justice coloniale. En matière d'administration des forces militaires nécessaires à la défense des colonies, la perte du Canada mène à une extension des attributions des commissaires de la Marine. En effet, bien que le secrétaire d'État à la Marine soit l'autorité administrative de principe, le secrétaire d'État à la guerre conserve la direction des troupes terrestres. Dès lors, quand ces dernières sont employées dans les colonies, elles demeurent administrées par les commissaires des guerres. Source de conflits entre les deux ministères, cette répartition des compétences est réformée à partir des années 1760. En 1763, les intendants coloniaux deviennent expressément compétents pour administrer les forces terrestres et navales employées dans les colonies<sup>1452</sup>. De même, en 1765, une ordonnance du Roi consacre les pratiques apparues durant la Guerre de Sept Ans, et précise que les officiers d'administration de la Marine assurent, dans les colonies, les fonctions de commissaire des

---

applicable par l'article XXXIII de l'édit du 28 mai 1664 portant établissement d'une Compagnie des Indes Occidentales.

<sup>1450</sup> Voir PETIT (Émilien), *Droit public ou gouvernement des colonies françaises-1771*, op. cit., p. 103. L'intendant, ou l'ordonnateur, assure la fonction de premier président du Conseil supérieur. À ce titre, il signe les arrêts. Il peut convoquer, à sa discrétion et de manière extraordinaire, le Conseil supérieur et, surtout, il peut surseoir à l'exécution des arrêts rendus par cette juridiction, s'il les estime contraires au bien public ou au service du Roi. Enfin, il veille à la discipline des officiers de justice des juridictions coloniales et peut les faire juger pour « *mauvaise conduite* ».

<sup>1451</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES – CARAN, fonds ancien de la Marine, série A (actes du pouvoir souverain), sous-série 1A pages 1 à 150 (recueil général des ordonnances, édits, arrêts, lettres patentes, etc., concernant la Marine (1278-1790), carton 103 (1768), article I, Déclaration du Roi du 8 février 1768, sur la séance et l'entrée au Conseil supérieur de la Martinique des officiers de l'état-major et d'administration de la Marine.

<sup>1452</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 634-635, commission d'intendant de police, justice finances, guerre et Marine du sieur Magon, du 27 décembre 1763. La même année, le service administratif de l'ensemble des forces employées aux colonies est confié aux commissaires des guerres.

guerres<sup>1453</sup>. Le service des commissaires, dans les colonies, diverge de leur service au sein des forces navales. La réforme générale de l'administration des départements, sous l'autorité du secrétaire d'État à la Marine, réalisée en 1776, en tire les conséquences et crée, par prélèvement sur l'ancien cadre des officiers d'administration de la Marine, les commissaires et contrôleurs des colonies<sup>1454</sup>.

L'organisation de l'ancienne administration coloniale illustre le pragmatisme du pouvoir royal. Les contraintes géographiques rendent les colonies dépendantes de la flotte. Les colonies présentent, certes, un intérêt économique, le sucre notamment. Elles permettent également, en cas de conflit, aux escadres de disposer de points d'appui, leur permettant d'agir loin de la métropole. Les succès de la flotte, durant la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies, en témoignent. Comme les provinces frontalières, sous l'autorité du secrétaire d'État à la Guerre, les colonies sont des structures militaires.

## 2 – La Révolution et le Consulat

La compétence du ministre de la Marine sur les colonies et leur régime administratif dérogatoire sont confirmés durant la Révolution et la période napoléonienne **(a)**. Cependant, ce dernier est difficile à mettre en place, en raison de la guerre entre 1792 et 1815 **(b)**.

---

<sup>1453</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 870-871, ordonnance du 19 septembre 1765 qui attribue aux commissaires et sous-commissaires de la Marine les fonctions de commissaire des guerres. Voir également ARCHIVES NATIONALES-CARAN, fonds ancien de la Marine, série C (personnel), sous-série C7 (dossiers individuels), carton 20, dossier Bazagier. Cet officier de plume assure la fonction de commissaire des guerres à la suite de troupes envoyées, en 1760, au Canada.

<sup>1454</sup> Voir *Ordonnance portant établissement de commissaires et contrôleurs des colonies*, du 27 septembre 1776, Paris, Imprimerie Royale, 1776.

## a – Une organisation confirmée

L'administration des colonies attire rapidement l'attention de l'Assemblée nationale<sup>1455</sup>. Les colonies soulèvent alors deux questions quant au ministère compétent et au régime administratif.

L'importance économique des colonies et leur situation géographique poussent le Comité de Constitution à proposer la création d'un ministère des colonies<sup>1456</sup>. Cette proposition est néanmoins critiquée dès 1790. Durant la séance du 8 mars, Barnave déclare, à l'Assemblée nationale, qu'outre les richesses qu'il procure, « *le commerce de nos colonies et toutes les branches de la navigation qu'il met en mouvement sont l'école et la pépinière de nos matelots. Nous n'avons point, comme nos voisins, pour former des matelots, un cabotage intérieur entretenu par les côtes de deux grandes îles et leurs continuelles relations, d'importantes pêcheries, de possessions immenses dans les grandes Indes, un commerce établi dans la Baltique. Presque toute notre navigation, dans le moment où nous sommes, est l'effet médiate ou immédiate de la possession de nos colonies* »<sup>1457</sup>. La compétence du ministre de la Marine est sous-entendue. L'existence des colonies permet le développement du commerce maritime, donc de la navigation marchande. Cette dernière, via les Classes des « gens de mer », permet à la Marine de disposer des équipages nécessaires aux unités employées à la protection et au développement du commerce et des colonies<sup>1458</sup>. Dans un discours du 28 octobre 1790, toujours devant l'Assemblée, Moreau de Saint-Mery tient des propos

---

<sup>1455</sup> Voir notamment MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome IX, *op. cit.*, p. 592-593, Mémoire des ministres, lu à l'Assemblée nationale le 27 octobre 1789, sur les troubles dans les colonies ; tome X, p. 347, adresse de Saint-Domingue sur les troubles dans la colonie, lue à l'Assemblée le 1<sup>er</sup> décembre 1789 ; tome XII, p. 62, adresse des députés extraordinaires du Havre, relative à l'intérêt du commerce de la France avec les colonies, présentée à l'Assemblée le 6 mars 1790. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la réforme administrative réalisée par l'Assemblée constituante, fin 1789 et début 1790, suscitent de nombreuses réactions dans les colonies et dans les ports de France, en raison des conséquences potentielles sur l'esclavage et l'économie coloniale. Dans les colonies, des soulèvements éclatent, dirigés contre l'esclavage et le caractère militaire de l'ancienne administration.

<sup>1456</sup> *Id.*, tome XXIII, p. 716, rapport du Comité de Constitution sur l'organisation des ministères, présenté à l'Assemblée nationale le 7 mars 1791. La mesure vise à mettre fin au caractère militaire de l'administration coloniale et à apaiser les troubles dans les colonies.

<sup>1457</sup> *Id.*, tome XII, p. 70.

<sup>1458</sup> Barnave critique le projet du Comité de Constitution et la proposition, faite en vue de limiter le nombre de ministères, d'appliquer les règles de compétence de droit commun, ce qui aboutirait à confier l'administration intérieure des colonies au ministre de l'Intérieur, la justice au ministre de la Justice, les finances au ministre du Trésor, etc.



identiques contre le projet visant à répartir chaque branche de l'administration coloniale entre les différents ministères, selon un critère technique<sup>1459</sup>. Le décret du 27 avril 1791, relatif à l'organisation des ministères, préserve la compétence du ministre de la Marine en matière coloniale. Seul l'exercice de la justice coloniale échappe désormais à son autorité<sup>1460</sup>.

Le principe d'un régime administratif dérogatoire est également conservé<sup>1461</sup>. Néanmoins, la question n'est tranchée, sur ce point, qu'en 1791. Le décret du 8 mars 1790, concernant les colonies, confie aux assemblées coloniales, qui se sont formées suite aux événements de l'été 1789, le soin d'adresser à l'Assemblée nationale leurs « *vœux sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à la prospérité et au bonheur de ses habitants* »<sup>1462</sup>. Ces assemblées, généralisées par ce texte, tendent, en pratique, à prendre le contrôle de l'ensemble des services administratifs coloniaux<sup>1463</sup>. Suite au décret du 8 mars 1790, divers projets sont proposés par des représentants de ces assemblées. Tous demandent, en raison des distances et des intérêts propres à chaque établissement, une

---

<sup>1459</sup> Voir *Opinion de Moreau de Saint-Méry, député de la Martinique à l'Assemblée nationale, sur les dangers de la division du ministère de la Marine et des colonies, du 28 octobre 1790*, Paris, Imprimerie Nationale, 1790. Pour Moreau de Saint-Méry, cette répartition est potentiellement source de lenteur en matière administrative, en raison de la situation géographique des colonies. Il renouvelle ces observations dans un second discours, tenu le 9 avril 1791.

<sup>1460</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 402-404, extrait de la loi relative à l'organisation des différents ministères. Le paragraphe 8 de l'article 9 réserve la surveillance de la justice coloniale au ministre de la Justice. Les consulats et les questions relatives au commerce extérieur français sont néanmoins attribués au ministre des Affaires étrangères. C'est la seule atteinte portée à l'organisation de l'établissement maritime de Colbert durant la Révolution. Cette réforme est vivement critiquée par Boursaint. Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert, la population du littoral et l'institution des invalides de la Marine - novembre 1825*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit., p.97.

<sup>1461</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 1 (1789 – 1799)*, tome X, op. cit., p. 263-265, Motion de de Curt, député de la Guadeloupe, au nom des colonies réunies, tendant à l'établissement d'un comité destiné à régler leur constitution - séance du 26 octobre 1789. Voir également, tome XII, page 71, Lecture, par Barnave, du rapport sur les pétitions du commerce et les pièces arrivées des colonies - Séance du 8 mars 1790 : « *On sentira que l'application rigoureuse et universelle des principes généraux ne saurait leur convenir. Dans l'hypothèse que nous avons à examiner, la différence des lieux, des mœurs, du climat, des productions, nous a paru nécessiter une différence dans les lois, les relations d'intérêt et de position entre la France et ses colonies.* ».

<sup>1462</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 18, article I. L'autonomie laissée aux assemblées coloniales est large puisqu'en sus de l'administration intérieure, elle concerne le commerce colonial.

<sup>1463</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XIX, op. cit., p. 670, pétition présentée par une délégation des officiers d'administration des Îles du Vent à l'Assemblée nationale, le 16 octobre 1790.

délégation du pouvoir législatif à un organe représentatif colonial<sup>1464</sup>. Un projet de constitution coloniale, pour l'Île Bourbon, l'illustre<sup>1465</sup>. Ce texte pose la distinction entre le pouvoir législatif suprême, appartenant à l'Assemblée nationale, et le pouvoir législatif provisoire, exercé par l'Assemblée coloniale<sup>1466</sup>. Cette dernière apparaît, avant tout, comme une extension de l'Assemblée nationale dans la colonie. Elle est compétente pour tout « *ce qui peut intéresser le bonheur et la prospérité de la colonie* »<sup>1467</sup>. Ses décisions sont soumises au visa du gouverneur général de l'Île Bourbon. S'il accepte, le projet est transmis à l'Assemblée nationale, qui procède de même. Si elle valide le projet, il est transmis au Roi qui lui donne sa sanction définitive<sup>1468</sup>. La compétence du ministre de la Marine est ici limitée au domaine militaire. Un ordonnateur, toujours choisi parmi les commissaires de la Marine, est prévu mais n'est compétent que pour l'administration des forces nécessaires à la défense de la colonie<sup>1469</sup>. D'autres projets similaires sont présentés pour d'autres colonies. L'ensemble de ces propositions ne fait que rendre civile l'administration des colonies, en transférant leur administration intérieure, autrefois exercée conjointement par le gouverneur et l'intendant, à un organe représentatif. Ainsi, dans le projet relatif à l'administration de l'Île Bourbon, les agents locaux, chargés de la police intérieure de la colonie, sont nommés par l'assemblée coloniale<sup>1470</sup>.

---

<sup>1464</sup> Voir *Adresse de l'Assemblée provinciale de la partie nord de Saint-Domingue à l'Assemblée nationale, du 13 juillet 1790*, s. l., Imprimerie de Demonville, 1790 ; DE BEURNONVILLE (Pierre-Riel), *Projet de décret sur l'administration des colonies au-delà du cap de Bonne-Espérance, présenté à l'Assemblée nationale le 21 décembre 1790*, Paris, Imprimerie du Patriote François, 1791. Ce projet propose de regrouper les colonies au-delà du cap de Bonne-Espérance en un unique département, administré par deux gouverneurs généraux, exerçant un pouvoir autonome. Ces gouverneurs généraux ont une compétence essentiellement militaire. L'administration intérieure des divers établissements composant le département est largement autonome.

<sup>1465</sup> Voir DE BEURNONVILLE (Pierre-Riel), *Projet de Constitution coloniale pour l'Île Bourbon*, op. cit., 1790.

<sup>1466</sup> *Ibid.*, p. 5-6, articles I et II, pouvoir législatif.

<sup>1467</sup> *Ibid.*, p. 7, article VI, pouvoir législatif. Ce texte précise que l'Assemblée coloniale « *sera provisoirement dans la colonie, ce qu'est l'Assemblée nationale en France* ».

<sup>1468</sup> *Ibid.*, article V.

<sup>1469</sup> *Ibid.*, p. 9-10, article III, pouvoir exécutif. Ce texte propose également de limiter la durée de fonction d'ordonnateur, par un même commissaire, à cinq ans.

<sup>1470</sup> *Ibid.*, p. 21-30, du pouvoir administratif.

## b – Une réforme difficile

Le décret du 15 juin 1791 reprend, en partie, les dispositions proposées dans ces divers projets<sup>1471</sup>. Ce texte, intitulé « *décret et mémoire mis en forme d'instruction, destinés pour les colonies* », est adressé à l'Assemblée de Saint-Domingue. L'Assemblée nationale se contente de poser les grandes lignes de la future administration coloniale. Il s'agit, avant tout, de fixer un cadre pour les Assemblées coloniales<sup>1472</sup>.

Le préambule du décret du 15 juin précise : « *Que, pour mettre l'Assemblée coloniale à même d'user de cette facilité, il lui sera adressé, à titre d'instruction seulement, un exemplaire des décrets de l'Assemblée, acceptés et sanctionnés par le Roi* »<sup>1473</sup>. Le système proposé par l'Assemblée nationale consiste en une adaptation de l'ancienne organisation à la séparation des pouvoirs. L'Assemblée coloniale dispose du pouvoir législatif dans la colonie, sur les matières de sa compétence, principalement l'administration intérieure<sup>1474</sup>. L'administration locale est confiée à des administrateurs élus par les citoyens, subordonnés au pouvoir exécutif<sup>1475</sup>. Reproduisant l'ancienne organisation des colonies, ce pouvoir exécutif est réparti entre un chef aux prérogatives militaires, le gouverneur, et un chef civil, le directeur général<sup>1476</sup>. Les commissaires de la Marine employés dans les colonies restent, dans ce projet, cantonnés à leur service classique aux colonies :

---

<sup>1471</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 67-127.

<sup>1472</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 642. Durant la séance du 7 mai 1791, Malouet rappelle qu'« *il n'est question que de décréter ce qui est constitutionnellement le principe déjà établi de l'initiative des assemblées coloniales sur les lois relatives à leur constitution, et de faire exécuter, sur-le-champ, ce droit par les colonies* ».

<sup>1473</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 68.

<sup>1474</sup> *Ibid.*, p. 74-78, paragraphe 1<sup>er</sup> « Bases », titre IV « Législation ». L'article III précise que « *le Corps législatif statuera exclusivement et souverainement, avec la sanction du Roi, sur le régime extérieur ; c'est-à-dire, 1° sur les lois qui règlent le commerce extérieur de la colonie, sur celles qui assurent l'observation de ce régime, par l'établissement des moyens de surveillance, la poursuite, le jugement et la punition des contraventions, et celles qui règlent et maintiennent l'exécution des engagements entre les habitants de la colonie et le commerce ; 2° sur les lois et règlements qui concernent la défense et la protection de la colonie, la partie militaire et administrative de la guerre et de la Marine* ».

<sup>1475</sup> *Ibid.*, p. 78, article I, paragraphe 1 « Bases », titre V « Administration ».

<sup>1476</sup> *Ibid.*, p. 90, article II, paragraphe 1 « Gouverneur », titre VI « Pouvoir exécutif » ; et p. 96, article II, paragraphe II « Directeur général », titre VI « Pouvoir exécutif ».

l'administration des forces militaires nécessaires à la défense<sup>1477</sup>. Ce décret, présenté le 14 juin 1791 à l'Assemblée nationale, suscite un certain nombre de critiques<sup>1478</sup>. Aucune ne porte sur le régime administratif des colonies<sup>1479</sup>. En effet, les débats préalables ne portent pas sur l'organisation administrative des colonies, en elle-même, mais sur les conséquences de l'autonomie législative des colonies en matière d'esclavage<sup>1480</sup>. En effet, le régime de l'esclavage est, aux termes du décret du 15 juin 1791, totalement délégué aux assemblées coloniales<sup>1481</sup>. L'une des craintes soulevées par l'autonomie législative des colonies est l'éventuel rejet, par ces dernières, de toute décision du corps législatif en faveur des esclaves<sup>1482</sup>. Malgré ces réserves, le texte est adopté le 15 juin 1791. Il illustre surtout la permanence des principes administratifs de l'Ancien Régime en matière d'administration coloniale. Les troubles suscités par la question de l'esclavage, puis la guerre à partir de 1792, ne permettent pas l'aboutissement de la réforme projetée en 1791. Sous le Directoire, ce régime administratif dérogatoire des colonies est supprimé. L'article 6 de la Constitution de l'An III précise que « *les colonies françaises sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à*

---

<sup>1477</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 97, article III, paragraphe II « Directeur général », titre VI « Pouvoir exécutif ».

<sup>1478</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXVII, p. 213. Le député Dupont fait remarquer que cette instruction de 300 articles doit d'abord être discutée avant d'être envoyée.

<sup>1479</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>1480</sup> La question dépasse le seul intérêt économique de l'esclavage. Les îles à sucre générant un important trafic commercial, elles permettent le développement de la population maritime, utile à la flotte.

<sup>1481</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 75, article V, paragraphe 1<sup>er</sup> « Bases », titre IV « Législation ». Cet article précise que l'Assemblée coloniale est compétente sur « *les lois et règlements sur le régime intérieur, c'est-à-dire, ceux qui concernent la colonie, indépendamment et séparément de ses rapports de commerce et de protection avec la métropole* », ce qui inclut l'esclavage.

<sup>1482</sup> La question concerne également le statut des hommes libres. Durant la séance du 13 mai 1791, le député Pétion de Villeneuve déclare : « *L'Assemblée a annoncé qu'elle ne statuerait rien sur l'état des personnes que, d'après le vœu des colonies, il reste toujours à savoir sur l'état de quelle personne les colonies doivent présenter leurs vœux* ». Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXVI, p. 45. Comme Malouet, Barnave tente, sans succès, le 7 mai 1791, de recentrer le débat sur la question de l'autonomie législative des colonies. Voir également tome XXV, p. 748. Face à l'impossibilité de trouver un vrai consensus sur la question de l'esclavage, l'Assemblée fait œuvre de compromis, par le décret du 15 mai 1791, qui fige les diverses situations selon un critère familial. Sont pleinement des citoyens les personnes de couleur nées de père et de mère libres. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 2, p. 364. Les dispositions relatives aux affranchis et aux esclaves restent déléguées aux colonies.

la même loi constitutionnelle »<sup>1483</sup>. Par conséquent, les colonies sont organisées en département<sup>1484</sup>. En raison de la guerre, cette réforme n'est que partiellement appliquée.

Le retour de la paix, entre 1802 et 1804, permet de relancer la réforme coloniale. Le régime dérogatoire des colonies est rétabli en 1802<sup>1485</sup>. Cependant, la diversité reste la règle en la matière. Schématiquement, les colonies sont sous l'autorité de trois fonctionnaires : le capitaine général, le préfet colonial et le grand juge<sup>1486</sup>. Cette réforme maintient l'ancienne distinction entre l'autorité civile, le préfet colonial, et l'autorité militaire, le capitaine général. Comme en 1791, elle est simplement adaptée aux nouveaux principes institutionnels régissant l'État. Ainsi, illustrant la centralisation et la remise en ordre institutionnelle réalisées sous le Consulat, ces trois fonctionnaires, sous l'autorité du ministre de la Marine, sont nommés par le Premier Consul. Les élections locales sont supprimées et les divers emplois publics des colonies sont pourvus, soit directement par le capitaine général, le préfet colonial ou le grand juge, soit par le ministre de la Marine, sur leurs propositions. Les Assemblées coloniales sont supprimées. Le régime dérogatoire des colonies devient purement administratif. Par ailleurs, ces textes ne mentionnent expressément aucune compétence particulière des administrateurs de la Marine. Ils précisent simplement que le préfet colonial est assisté d'officiers

---

<sup>1483</sup> Voir *Constitution de la République française et lois y relatives*, Paris, Imprimerie de la République, an IV, p. 9.

<sup>1484</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>1485</sup> L'esclavage est aboli en 1793 par la Convention, ce qui provoque le ralliement de certaines colonies aux britanniques. Une fois la paix revenue, et ces colonies rendues à la France, la loi du 30 floréal an X, précise que l'esclavage est rétabli uniquement dans ces établissements. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 13, p. 446. L'abolition de l'esclavage, réalisée en 1793, est donc confirmée à Saint-Domingue, en Guyane et en Guadeloupe. Néanmoins, l'envoi de troupes pour rétablir l'ordre suscite la crainte d'un rétablissement de l'esclavage sur ces territoires. Ce dernier est réalisé en Guyane et en Guadeloupe. À Saint-Domingue, l'échec de l'expédition envoyée contre Toussaint Louverture se solde par la perte de la colonie.

<sup>1486</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), Arrêté du 13 brumaire an X sur l'organisation administrative de Saint-Domingue, arrêté du 6 prairial an X sur l'organisation administrative de la Martinique et de Sainte-Lucie, arrêté du 11 messidor an X sur l'organisation administrative et judiciaire de Tabago<sup>[sic]</sup>, arrêté du 24 fructidor an X sur l'organisation administrative de la Louisiane et de la Guadeloupe, arrêté du 13 pluviôse an XI sur l'administration de l'Île de France et de la Réunion. Tobago, ou Tabago, conserve son système judiciaire propre. De même, le grade des trois fonctionnaires dirigeant les colonies varie. À Sainte-Lucie et à la Réunion, la fonction de capitaine général est assurée par un commandant tandis que celle de préfet colonial est assurée par un chef d'administration.

d'administration qui exercent, sous son autorité, les fonctions de sous-préfet et de commissaire des guerres dans les arrondissements des colonies<sup>1487</sup>. Dans les faits, le ministre de la Marine et des Colonies continue de s'appuyer sur les commissaires de la Marine pour pourvoir au service colonial<sup>1488</sup>.

## B – Le second espace colonial

En 1815, seules restent à la France Saint-Pierre-et-Miquelon, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, Saint-Louis du Sénégal, Gorée, Rufisque, La Réunion et les établissements français des Indes. Ces territoires sont appelés les Vieilles-Colonies. La compétence du ministère de la Marine sur ces territoires est confirmée et, dans un premier temps, le régime administratif de l'Ancien Régime est rétabli<sup>1489</sup>. Cependant, dès 1817, les gouverneurs récupèrent les prérogatives des intendants coloniaux, alors supprimés<sup>1490</sup>. Ce cumul est néanmoins provisoire et l'administration coloniale est de nouveau réformée en 1825<sup>1491</sup>.

---

<sup>1487</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), arrêté du 13 pluviôse an XI sur l'administration de l'Île de France et de La Réunion. Ce texte est plus précis, et dispose que les officiers d'administration, sous l'autorité du préfet colonial, assurent, dans leur arrondissement, les fonctions de sous-préfet, de commissaire de la Marine et de commissaire des Guerres.

<sup>1488</sup> Comme le préfet maritime, le préfet colonial est avant tout le délégué du pouvoir central, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour nommer à cette fonction. Ainsi, le préfet colonial de Martinique, Pierre-Clément de Laussat, exerce, avant la Révolution, la charge de receveur général, tandis que le préfet colonial de Guadeloupe, François-Marie de Kerverseau est général de Brigade. Par contre, les fonctions de sous-préfet sont assurées par des chefs d'administration de la Marine, assistés de commissaires. Voir TESTU (Laurent-Étienne), *Almanach impérial*, Paris : Chez Testu – imprimeur de sa Majesté, années 1800 à 1813. Le personnel colonial n'est plus mentionné à partir de 1810, en raison de l'occupation des colonies par les britanniques.

<sup>1489</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels - Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 2 (1814/1815), rapport au Roi du 13 juin 1814 sur la remise de la Martinique et de la Guadeloupe, prévue par le traité d'Amiens, et la nomination des principaux officiers militaires et civils des deux colonies. La seule différence avec le régime antérieur à la Révolution concerne l'exercice de la justice.

<sup>1490</sup> *Id.*, volume 4 (1817/1818), ordonnance du Roi du 20 août 1817, qui nomme le lieutenant-général comte de Lardennoy gouverneur et administrateur de la Guadeloupe. La raison principale de cette réforme est la crainte de voir ressurgir les oppositions entre gouverneurs et intendants. L'administration des troupes et du trésor colonial reste confiée à un commissaire de la Marine, sous le titre d'ordonnateur.

<sup>1491</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle – 1825, op. cit.*, p. 460, rapport préalable à l'ordonnance du 21 août 1825, sur le gouvernement de La Réunion. En

L'ordonnance du 21 août 1825, sur le gouvernement de La Réunion, fixe définitivement le régime administratif des colonies pour la plus grande partie du XIX<sup>ème</sup> siècle. La Réunion est dirigée par un gouverneur, sous l'autorité directe du ministre de la Marine<sup>1492</sup>. Son pouvoir est de nature militaire, le texte précisant qu'il « *exerce l'autorité militaire sans partage* »<sup>1493</sup>. En matière d'administration intérieure, il est assisté par trois chefs de service : l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur et le procureur général<sup>1494</sup>. La fonction d'ordonnateur colonial est confiée à « *un officier supérieur de l'administration de la Marine* »<sup>1495</sup>. Un contrôleur colonial veille à la régularité du service et un conseil privé, formé des chefs de service, du contrôleur et de deux conseillers coloniaux, assiste le gouverneur dans la direction de la colonie<sup>1496</sup>. Enfin, un conseil général complète cette organisation. Ce conseil n'a, cependant, qu'un rôle consultatif<sup>1497</sup>. Ce régime est progressivement étendu à l'ensemble des colonies<sup>1498</sup>. En 1827, un chef militaire est adjoint aux trois chefs de service<sup>1499</sup>. Comme auparavant, le régime administratif des colonies connaît des variations selon l'établissement. En Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Sénégal ou dans les établissements des Indes, la fonction de directeur de l'intérieur est assurée par l'ordonnateur<sup>1500</sup>.

---

pratique, le gouverneur, directement chargé de la défense et de l'administration de l'île, ne peut assurer, avec efficacité, l'ensemble de ses prérogatives.

<sup>1492</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 397, paragraphe 1, article 6.

<sup>1493</sup> *Ibid.*, p. 397, paragraphe 3, article 6.

<sup>1494</sup> *Ibid.*, article 2, sur les chefs de service, et article 4 sur le conseil privé.

<sup>1495</sup> *Ibid.*, p. 418, article 85.

<sup>1496</sup> *Ibid.*, p. 438-441, titre IV « Du contrôleur colonial », et pages 453 à 457, titre V « Du conseil privé ». Outre la préparation des arrêtés du gouverneur, le conseil privé est juge du contentieux administratif dans la colonie. Voir p. 448-450, section 4 « des matières que le conseil juge administrativement », chapitre III, titre V.

<sup>1497</sup> *Ibid.*, p. 453-457, titre VI. Ce conseil est composé de douze membres élus dans les communes de la colonie, et de douze suppléants nommés par le Roi, et n'a qu'un rôle consultatif. Il se réunit chaque année, pendant deux sessions de quinze jours, et de manière extraordinaire à la demande du gouverneur. Ce conseil doit permettre la prise en compte de l'intérêt local.

<sup>1498</sup> En 1827 pour les Antilles, 1828 pour la Guyane, 1840 pour les établissements d'Inde et le Sénégal, et 1844 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>1499</sup> La fonction de commandant militaire est créée par l'ordonnance du 8 février 1827, sur le gouvernement de l'Île de la Martinique et celui de l'Île de la Guadeloupe et de ses dépendances. Voir BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1827, op. cit.*, p. 339, article 2. Le poste de commandant militaire à l'Île Bourbon est créé par une ordonnance du 15 octobre 1836. Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série - Second semestre 1836*.

<sup>1500</sup> Comme auparavant, ces variations sont fonction du degré de développement des territoires en question. Voir, par exemple, BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1844, op. cit.*, p. 1171, rapport préalable à l'ordonnance du 18 septembre 1844 sur le gouvernement des îles Saint-Pierre-et-Miquelon. Le ministre précise, à propos des prérogatives du commandant de

L'Algérie est un cas à part. À la différence des colonies, l'Algérie est sous l'autorité du ministre de la Guerre. Son administration est organisée en 1834<sup>1501</sup>. L'Algérie est dirigée par un gouverneur général, nommé par le ministre de la Guerre<sup>1502</sup>. Il est assisté d'un commandant militaire, d'un intendant civil, d'un officier général de la Marine, d'un procureur général, d'un intendant militaire et d'un directeur des finances<sup>1503</sup>. Comme les colonies, l'Algérie est sous administration militaire. Néanmoins, la compétence du ministre de la Guerre illustre une différence fondamentale entre ces territoires. L'Algérie est administrée comme les provinces frontalières sous l'Ancien Régime et, en 1848, son administration civile est alignée sur celle de la métropole<sup>1504</sup>. L'Algérie n'est donc pas une colonie, ce terme devant être réservé, en droit institutionnel, aux territoires soumis au régime administratif dérogatoire, défini en 1825 pour l'Île Bourbon, et sous l'autorité du ministre de la Marine. Ainsi, les administrateurs de la Marine assurent, en Algérie, le même service qu'en métropole. Une ordonnance du 10 août 1834, relative au service maritime dans les possessions françaises du nord de l'Afrique, précise que le service maritime, en Algérie, est dirigé par un contre-amiral assisté, pour l'aspect administratif, d'un commissaire<sup>1505</sup>. Ce dernier assure la fonction de commissaire général, telle qu'elle est définie par les textes relatifs au service administratif de la Marine.

L'organisation définie en 1825 est étendue aux territoires acquis durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire<sup>1506</sup>. Cependant, bien que confirmée, elle

---

la colonie, qu'elles « sont analogues à celles des gouverneurs de nos autres colonies, sauf certaines simplifications et modifications provoquées par la moindre importance de l'établissement ».

<sup>1501</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 34, p. 200-201, ordonnance du Roi du 22 juillet 1834 relative au commandement et à la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique.

<sup>1502</sup> *Ibid.*, p. 200, article 1.

<sup>1503</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>1504</sup> Voir *Bulletin des lois de la République Française – X<sup>ème</sup> série – deuxième semestre 1848*, op. cit., arrêté du Président du Conseil du 9 décembre 1848, portant organisation de l'administration de l'Algérie, article 1, alinéa 3. L'organisation de l'administration civile de l'Algérie ne remet pas en cause la compétence du ministre de la Guerre sur ce territoire.

<sup>1505</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1834*, op. cit., p. 596, articles 1 et 3.

<sup>1506</sup> Par exemple, la Cochinchine, acquise en 1862, n'est pas régie par un texte unique, mais par une série d'actes, adoptés entre 1863 et 1865. Autre exemple illustrant l'expansion française dans le Pacifique : la Nouvelle-Calédonie, acquise en 1853, est d'abord intégrée aux établissements de l'Océanie, régis par l'ordonnance du 28 avril 1843 sur l'exercice de la justice dans les îles



est progressivement réformée. Dès les premières années de la Monarchie de Juillet, le partage de compétences en matière législative, envisagé en 1791, est instauré<sup>1507</sup>. Par ailleurs, les réformes réalisées sous le Second Empire et la III<sup>ème</sup> République, en matière d'administration intérieure des colonies, recentrent l'ordonnateur sur l'aspect militaire de ses fonctions<sup>1508</sup>. Cette situation est consacrée en 1882. L'emploi d'ordonnateur est supprimé et ses compétences sont réparties entre le directeur de l'intérieur et le chef du service administratif de la Marine. Cette réforme s'intègre dans une évolution plus vaste, qui aboutit à abandonner l'ancienne conception du domaine colonial – commercial et maritime – et remet en cause la compétence du ministre de la Marine sur les colonies. Ainsi, illustrant le renouveau des affaires coloniales, sous le Second Empire, un ministère technique colonial est brièvement créé entre 1858 et 1860<sup>1509</sup>. L'évolution décisive, en la matière, s'amorce cependant dans les années 1880. Sous l'influence de Jules Ferry, la reprise de l'expansion coloniale, notamment l'exploration et la prise de contrôle d'une grande partie de l'Afrique, remet en cause la compétence du ministre de la Marine. Les colonies ne sont plus uniquement des points d'appui pour la flotte et le commerce maritime, mais des territoires dont le potentiel économique doit être exploité. Traduisant ce souci de mise en valeur, elles sont rattachées au ministère du Commerce, entre novembre 1881 et janvier 1882, puis, entre 1890 et 1892, ainsi qu'entre 1893 et 1894. Néanmoins, les impératifs propres aux colonies impliquent une structure spécialement dédiée à leur gestion, non leur rattachement à un ministère préexistant. De même, leur service administratif

---

Marquises et sur les pouvoirs spéciaux du gouverneur. Elle devient, en 1860, une colonie à part entière, régie par son décret organique, en date du 14 janvier 1860. Comme auparavant, l'organisation coloniale est adaptée aux contraintes locales.

<sup>1507</sup> Voir notamment BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle – 1833*, op. cit., p. 329-334, loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des colonies. Voir également *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – premier semestre 1854*, op. cit., p. 1159-1164, sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion.

<sup>1508</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, sous-paragraphe A.

<sup>1509</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – premier semestre 1858*, op. cit., p. 1415, décret du 24 juin 1858 qui crée un ministère de l'Algérie et des Colonies. Ce ministère est supprimé par le décret du 24 novembre 1860, portant suppression du ministère de la Maison de l'Empereur et du ministère de l'Algérie et des Colonies. Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – deuxième semestre 1860*, op. cit., p. 1178. Si cette réforme crée un ministère technique, elle ne prévoit pas la création d'un corps de fonctionnaires propres aux colonies. L'administration coloniale reste pourvue par des personnels relevant soit du ministère de la Marine, soit du ministère de la Guerre pour l'Algérie.

suppose des personnels spécialement consacrés à cette tâche, et en 1887, le corps des administrateurs coloniaux est institué. De même, en 1889, le corps du Commissariat colonial est formé, par prélèvement sur les cadres du Commissariat de la Marine. Enfin, le ministère des Colonies est définitivement établi en 1894<sup>1510</sup>.

## Paragraphe 2 – La surveillance économique des colonies

Jusqu'en 1882, en leur qualité d'ordonnateur colonial, les commissaires de la Marine assurent d'importantes fonctions dans les colonies. Ces attributions correspondent à l'administration économique des forces navales (A). Cette prérogative produit le même résultat qu'en matière d'administration des arsenaux, et les divers services administratifs des colonies se trouvent placés sous tutelle du commissaire ordonnateur (B).

### A - L'administration économique des colonies

Les similitudes d'organisation entre les colonies et les arsenaux amènent les agents de ces deux institutions à exercer un rôle et des prérogatives proches. De ce point de vue, l'ordonnateur colonial, comme le commissaire général d'un port militaire, assure la direction économique de la colonie, tandis que le directeur de l'intérieur, comme les directeurs techniques des arsenaux, gère la direction technique de l'établissement, c'est-à-dire la mise en valeur du territoire. Cette répartition des compétences n'est cependant fixée qu'une fois le régime administratif des colonies définitivement établi, durant la Restauration (1). Les réformes réalisées à partir de la Monarchie de Juillet remettent en cause l'existence de cette administration économique coloniale (2).

---

<sup>1510</sup> Voir *Bulletin des lois de la République Française – XII<sup>ème</sup> série – deuxième semestre 1887*, op. cit., p. 864-866, décret du 2 septembre 1887, qui institue un corps unique d'administrateurs coloniaux pour les fonctionnaires chargés, en sous-ordre, de l'administration des colonies ; GANTER (D.), *Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions et circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin*, Hanoi, chez Schneider imprimeur-éditeur, 1891, p. 33-36, décret du 5 octobre 1889 sur la constitution du Commissariat colonial ; et *Bulletin des lois de la République Française – XII<sup>ème</sup> série – premier semestre 1894*, op. cit., p. 513, loi du 20 mars 1894 qui crée un ministère des Colonies.

## 1 – L'extension de la notion aux colonies

Dès l'Ancien Régime, les intendants et ordonnateurs des colonies exercent leurs prérogatives dans un but économique. La Révolution, puis l'Empire, confirment cette vocation spéciale des administrateurs de la Marine aux colonies (a). La notion d'administration économique, telle qu'elle est perçue dans la Marine, ne s'applique cependant aux colonies qu'à partir de 1825 (b).

### a – Les prémices de l'administration économique coloniale

Les divers actes officiels (édits, ordonnances ou commissions) relatifs aux intendants et ordonnateurs des colonies adoptés durant l'Ancien Régime insistent sur l'aspect économique de leurs fonctions.

Les instructions données au commissaire Deslandes, premier ordonnateur à Saint-Domingue, précisent que l'administration des colonies « *a trois parties : la finance, les habitations et le commerce* »<sup>1511</sup>. Les intendants et ordonnateurs coloniaux doivent stimuler le développement des possessions outre-mer<sup>1512</sup>. Un changement se produit suite à la perte des colonies en Amérique du nord. En effet, jusque-là réglées uniquement par commission, les fonctions des administrateurs civils des colonies sont désormais strictement définies. La finalité économique de leurs prérogatives est alors légalement consacrée. Le règlement du 24 mars 1763, sur l'administration générale de la Martinique, précise, à l'article LXXX, que « *toutes les matières concernant la justice, la levée des octrois, les marchés à passer, les paiements, les fonds, les comptes, la solde des troupes, les classes, le commerce, l'agriculture, l'encouragement à donner pour accélérer les progrès, la population de la colonie, et les moyens d'y rendre les vivres abondants et à meilleur prix, la faveur à donner au travail des blancs, en réduisant les nègres*

---

<sup>1511</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome I, p. 714.

<sup>1512</sup> *Ibid.* En matière fiscale, le commissaire Deslandes est chargé de fixer, conjointement avec les colons, uniquement des octrois, pour financer la défense de la colonie. Par ailleurs, dans le but de mettre en valeur Saint-Domingue, il reçoit un pouvoir de contrôle large sur les concessions des terres, allant jusqu'à la réduction de celles déjà concédées. Ces prérogatives doivent permettre de stimuler les productions de sucre, de tabac, d'indigo et de cuir. Par conséquent, l'ordonnateur est compétent en matière de voirie, afin de faciliter le service administratif de la colonie et, surtout, le commerce.

*aux seuls travaux des habitations, seront absolument du ressort de l'intendant ; et le gouverneur n'en prendra connaissance que pour savoir, comme premier chef de la colonie, en quel état elle se trouve »*<sup>1513</sup>. Ces fonctions sont précisées par une ordonnance du 1<sup>er</sup> février 1766, sur le gouvernement civil des Îles Sous-le-Vent. L'intendant colonial, comme l'intendant de port, a une compétence exclusive sur « *la régie, l'administration, le maniement et la distribution des deniers levés au nom de Sa Majesté, ou du produit des droits à Elle appartenant »*<sup>1514</sup>. Seul l'intendant, ou l'ordonnateur, peut passer les marchés nécessaires au service<sup>1515</sup>. Surtout, il est seul compétent en matière de contentieux fiscal<sup>1516</sup>. Comme son collègue des arsenaux, l'intendant colonial veille au bon ordre économique de l'administration qui lui est confiée. Cependant, chargés de favoriser le développement économique des colonies, les intendants et ordonnateurs des colonies disposent d'importantes prérogatives en matière de police intérieure des colonies, alors que ceux des arsenaux tendent exclusivement à prendre en charge, notamment à partir de 1776, la partie économique de l'administration des forces navales.

Les réformes réalisées en 1791 et sous le Consulat confirment cette vocation économique de l'administrateur civil. Cependant, deux éléments nouveaux doivent être pris en compte : la séparation des pouvoirs et l'existence des Assemblées coloniales. Le système administratif des colonies évolue en conséquence. Aux termes du décret du 15 juin 1791, le gouverneur et le directeur général, héritiers des lieutenants-généraux et des intendants, deviennent titulaires du pouvoir exécutif.

---

<sup>1513</sup> Voir DURAND-MOLARD (Martin), *Code de la Martinique*, Saint-Pierre, Martinique, Imprimerie de Jean-Baptiste Thounes, 1807, p. 161. Les intendants et les gouverneurs disposent d'une compétence conjointe dans certains domaines. L'esclavage est l'exemple type. En raison de l'augmentation importante de la population servile dans les îles à sucre, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la police applicable aux esclaves vise deux objectifs : maintenir la sécurité intérieure et stimuler la production. Dès lors, le gouverneur et l'intendant sont tous deux compétents. Voir également MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome IV, p. 558, article LXXXV, ordonnance du 24 mars 1763 sur le gouvernement civil de Saint-Domingue.

<sup>1514</sup> Voir MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, op. cit., tome V, p. 15, article VIII.

<sup>1515</sup> *Ibid.*, p. 25, article LXVI.

<sup>1516</sup> *Ibid.*, article LXIX. Cette compétence est introduite en 1718, quand Mithon de Senneville est nommé intendant des Îles Sous-le-Vent. Sa commission précise qu'il a « *seul la connaissance et juridiction souveraine de tout ce qui concerne la levée et perception de nos droits dans l'étendue desdites Isles* », et que ses jugements doivent être « *exécutés comme arrêt de Cour souveraine, nonobstant toutes oppositions et appellations, prises à partie, récusations et autres empêchements quelconques* ». Voir tome II, p. 622-623.

À ce titre, ils perdent leurs prérogatives en matière de justice. Les fonctions de cet exécutif bicéphale restent larges. Comme l'intendant colonial, le directeur général est chargé de l'administration des troupes des deux armes présentes dans la colonie. De même, comme son prédécesseur, il est seul compétent en matière de finances<sup>1517</sup>. Ses autres attributions font de lui le véritable administrateur de la colonie, chargé de veiller au bon ordre dans les colonies, en faisant appliquer les décisions du Corps législatif, sanctionnées par le Roi, et les décisions de l'Assemblée coloniale, sanctionnées par le gouverneur<sup>1518</sup>. Ce dernier représente avant tout le Roi dans la colonie<sup>1519</sup>. Le directeur général représente le ministre de la Marine et des Colonies, et à ce titre administre l'établissement, bien que le gouverneur dispose de la préséance politique. Comme pour l'intendant colonial, les prérogatives du directeur général sont de deux ordres. Elles sont d'abord économiques, à savoir la compétence exclusive de cet administrateur en matière de finances de la colonie. Elles touchent également la police intérieure. Ainsi, sans être identiques, les prérogatives du directeur général et de l'ordonnateur d'un port militaire se rapprochent. Dans les deux cas, elles visent d'abord à assurer le bon ordre économique de l'institution, puis à veiller au bon ordre intérieur.

Les réformes réalisées durant le Consulat ne remettent pas en cause cette organisation, mais le régime dérogatoire des colonies devient purement administratif. L'administration des colonies relève désormais de trois fonctionnaires : le capitaine général, le préfet colonial et le grand-juge<sup>1520</sup>. Aux termes de l'arrêté consulaire du 6 prairial an X, sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie, la fonction du premier est de nature militaire,

---

<sup>1517</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 96, article I, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791. Cet article dispose que « les fonctions confiées au Pouvoir exécutif, relativement à l'administration et aux finances, seront exercées en chef dans la colonie, et sous les ordres du ministre, par un officier nommé par le Roi, portant le titre de directeur général ».

<sup>1518</sup> *Ibid.* L'article II du paragraphe relatif au directeur général précise que « les fonctions d'exécuter, et faire exécuter par les directoires de districts, les syndics de cantons et tous les autres préposés, les arrêtés de l'Assemblée coloniale et les ordres du Roi, relativement à l'administration intérieure de la colonie ; la surveillance et la direction, conformément à ces mêmes ordres et arrêtés, des travaux et des établissements publics ; la passation des marchés et adjudications pour le service intérieur de la colonie, en exécution de ces mêmes ordres et arrêtés ».

<sup>1519</sup> *Ibid.*, p. 90. L'article I, paragraphe I « Gouverneur », titre IV « Pouvoir exécutif » précise que le gouverneur, commandant militaire de la colonie, est nommé et révoqué par le Roi. Le gouverneur doit donner son approbation aux décisions de l'Assemblée coloniale.

<sup>1520</sup> Tobago dispose d'une organisation propre en matière judiciaire.

tandis que le grand-juge assure le service de la justice<sup>1521</sup>. Comme les fonctions de l'intendant ou du directeur général, celles du préfet colonial présentent deux aspects. L'article XIV dispose qu'il dirige « *l'administration des finances, la comptabilité et la destination des officiers d'administration* », tandis que l'article XV précise qu'il « *est chargé, exclusivement à la Martinique, de l'administration et haute police de la colonie, ce qui comprend la levée des contributions, les recettes et dépenses, l'emploi des deniers, la comptabilité, les douanes, les soldes et l'entretien des troupes, les appointements des divers entretenus, les magasins, les approvisionnements, les consommations, les baux et fermages, les ventes et achats, les hôpitaux, les bagnes, les salaires d'ouvriers, les travaux publics, les bacs et passages, les domaines nationaux, les séquestres et mainlevées provisoires de séquestres, pour raison d'émigration, la distribution d'eau, l'Inscription maritime, la police de la navigation, l'agriculture et le commerce, ainsi que leurs progrès, la police et les encouragements, les recensements, la répression du commerce interlope, la répartition des prises, les invalides, le régime des noirs, tel qu'il était en 1789, l'instruction publique, le culte, l'usage de la presse, et généralement, tout ce qui était ci-devant attribué aux intendants ou ordonnateurs des colonies, soit en particulier, soit en commun avec le gouverneur général, autant, néanmoins, qu'il n'y sera pas dérogé par le présent arrêté* »<sup>1522</sup>. Ces attributions sont assurées à Sainte-Lucie par un chef d'administration, choisi parmi les commissaires de la Marine<sup>1523</sup>. Ce texte illustre la centralisation alors mise en œuvre. À l'administration des forces militaires et des finances de la colonie, le préfet colonial joint l'ensemble des prérogatives en matière d'administration intérieure. Seules les affaires purement militaires ou judiciaires lui échappent, les premières relevant du capitaine général, les secondes du grand-juge. Malgré les différences en termes de prérogatives, les intendants et les préfets coloniaux jouent le même rôle : favoriser le développement économique des colonies. La rationalisation napoléonienne permet de concentrer l'ensemble des

---

<sup>1521</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels, Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), article I, sur le domaine de compétence du capitaine général, et article XXV, sur la fonction de grand-juge.

<sup>1522</sup> *Ibid.*, Arrêté consulaire du 6 prairial an X sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie.

<sup>1523</sup> *Ibid.*, article XL.

prérogatives nécessaires à cette fin entre les mains d'un seul agent. Cette administration forte permet la reprise en main des colonies, à l'exception de Saint-Domingue, de même que le rétablissement de l'esclavage permet de relancer l'économie coloniale<sup>1524</sup>.

Les réformes réalisées en 1791 puis sous le Consulat illustrent l'incertitude sur le statut des colonies vis-à-vis de la métropole. L'Assemblée nationale Constituante leur reconnaît le statut d'entité autonome de la métropole, ce qui se traduit par les attributions législatives des Assemblées coloniales. Cette organisation est remise en cause durant le Directoire. L'autonomie législative des colonies est niée par Bonaparte. La position géographique de ces territoires ne justifie qu'un régime administratif dérogatoire. Cependant, dans les deux cas, un chef civil - le directeur général ou le préfet colonial - héritier des intendants et ordonnateurs des colonies, continue de s'assurer du bon ordre du service colonial, en contrôlant l'ensemble des dépenses dans la colonie et en veillant à l'application des normes de police intérieure. La différence principale entre le régime révolutionnaire et le régime consulaire se situe à ce niveau. Dans le projet de 1791, le directeur général veille à l'application de normes discutées et décidées par un organe représentatif, local ou national. Les réformes consulaires confient directement la police intérieure au préfet colonial. Ces projets restent néanmoins marqués par l'héritage de l'Ancien Régime, notamment le principe de direction bicéphale entre un chef militaire, en pratique choisi parmi les officiers militaires de la Marine, et un chef administratif, administrant les ressources de la colonie et veillant à son développement.

## **b – La Restauration**

Les réformes réalisées sous la Restauration, en matière coloniale, ont une portée identique à celles opérées, en 1800, en matière d'administration des

---

<sup>1524</sup> La reprise du développement économique dans les colonies françaises fait partie des causes de rupture de la paix d'Amiens.

arsenaux. Dès 1817, la direction bicéphale est définitivement abandonnée, et en 1825, les services internes des colonies sont réorganisés<sup>1525</sup>.

De prime abord, l'administration des colonies, sous l'empire du régime défini en 1825, apparaît comme une déclinaison, au niveau local, du gouvernement de la métropole. Le gouverneur est dépositaire de l'autorité du chef de l'État. À ce titre, il peut, en cas de circonstances exceptionnelles, suspendre le fonctionnement normal des institutions de la colonie<sup>1526</sup>. Les chefs d'administration apparaissent comme ses ministres et le conseil privé, en raison de ses compétences en matière de préparation de normes et de contentieux administratif, comme son Conseil d'État. Enfin, le conseil général joue un rôle analogue à celui des chambres<sup>1527</sup>. Cependant, un rapprochement plus pertinent peut être fait entre l'administration des colonies et l'administration des arsenaux. Le gouverneur colonial a une compétence générale de principe sur l'ensemble des affaires survenant dans la colonie, tant civiles que militaires, à l'instar du préfet maritime pour l'ensemble des faits de mer survenant dans son arrondissement<sup>1528</sup>. De même, composé principalement des chefs de service, le conseil privé est proche du conseil d'administration de l'arsenal<sup>1529</sup>. Par ailleurs, tant dans les arsenaux que dans les colonies, l'administration proprement dite relève de chefs spécialisés : les directeurs techniques dans l'arsenal, le directeur de l'intérieur et le procureur général dans les colonies<sup>1530</sup>. Surtout, dans les deux cas, la gestion des ressources nécessaires au service est confiée à un ordonnateur, choisi parmi les administrateurs de la

---

<sup>1525</sup> Voir *supra*, paragraphe 1, B. L'un des buts de la réforme, outre de faciliter la direction des colonies, est de fixer les responsabilités des agents agissant sous les ordres des gouverneurs.

<sup>1526</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 412-415, chapitre VIII « des pouvoirs extraordinaires du gouverneur », titre II « du gouverneur ».

<sup>1527</sup> Voir INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL, *Lois organiques des colonies – tome II - colonies françaises*, Bruxelles, 1906, p. 14-15. Dans la préface de cet ouvrage, Arthur Giraut, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Poitiers, précise que les colonies forment alors « *de petits royaumes dont le gouverneur est le monarque irresponsable, les chefs d'administration les ministres, et le conseil privé le Conseil d'État* ».

<sup>1528</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 396-397, article 1. Cet article précise que « *le commandement général et la haute administration de l'Île Bourbon et de ses dépendances sont confiés à un gouverneur* ». Cette définition des pouvoirs du gouverneur est proche de celle retenue par les ordonnances de 1828 et 1844, sur l'administration des arsenaux, pour le préfet maritime.

<sup>1529</sup> À l'exception notable de la compétence du conseil privé en matière de contentieux administratif.

<sup>1530</sup> Voir partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B. Dans les années 1870, une troisième direction est créée en Guyane et en Nouvelle-Calédonie : la direction des services pénitentiaires, chargée notamment du bagne.



Marine, tandis qu'un contrôleur surveille les actes de nature économique pour le compte du ministre de la Marine, en toute indépendance des autorités locales<sup>1531</sup>. La réforme de 1825 transpose la notion d'administration économique, telle qu'elle résulte des réformes 1795 et 1800 en matière d'administration des forces navales, dans l'administration coloniale. L'article 85 de l'ordonnance du 21 août 1825, sur l'administration de La Réunion, précise que le commissaire ordonnateur « *est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la Marine, de la Guerre et du Trésor, et de la direction des travaux de toutes natures, autres que ceux des ponts et chaussées et des communes, et de la comptabilité pour tous les services* »<sup>1532</sup>. En matière d'administration militaire, les attributions du commissaire ordonnateur sont plus larges que celles de ses collègues affectés au service administratif de la Marine. Outre l'administration des troupes terrestres, fonction assurée depuis 1765, il exerce, en matière d'administration navale, les fonctions de chef du service administratif d'un sous-arrondissement maritime<sup>1533</sup>. Par conséquent, en sus des fonctions traditionnelles des commissaires affectés dans les forces navales, il dirige les travaux de construction et d'entretien des ouvrages hydrauliques et des navires nécessaires au service de la colonie ou présents en station, ainsi que le service de l'Inscription maritime et de ses annexes<sup>1534</sup>. En matière d'administration de la colonie, l'ordonnateur joue un rôle identique à celui du commissaire général/chef d'administration d'un port-arsenal. Chargé de la comptabilité de l'ensemble des services de la colonie, il est seul compétent pour ordonner les dépenses. Par conséquent, il assure la gestion des

---

<sup>1531</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 440, paragraphe 1, article 133. Comme son homologue de la Marine de l'époque, le contrôleur colonial veille aux intérêts de la colonie, et est compétent pour représenter cette dernière en justice. Ce contrôleur est nommé parmi les officiers d'administration de la Marine. Comme son homologue de la Marine, le contrôleur colonial ne peut suspendre la marche du service.

<sup>1532</sup> *Ibid.*, p. 418, article 85.

<sup>1533</sup> *Ibid.*, p. 418-422, article 86. L'ordonnateur dispose, sous ses ordres, de commissaires pour le service administratif des forces présentes aux colonies. Cet article présente l'ensemble des attributions des ordonnateurs, sans ordre, en 44 paragraphes. Sur les chefs de service des ports secondaires, voir *supra*, chapitre 1.

<sup>1534</sup> *Ibid.* Voir le paragraphe 5 sur les constructions navales, le paragraphe 6, sur la conservation et la garde des navires, le paragraphe 8 sur l'établissement de phare et de vigie, le paragraphe 17 sur l'Inscription maritime, le paragraphe 20 sur les polices des ports, des pêches et de la navigation, le paragraphe 23 sur la police sanitaire des bâtiments arrivant à la colonie, le paragraphe 39 sur les pensions et demi-soldes.

approvisionnement nécessaires au service administratif de la colonie<sup>1535</sup>. Il procède également au paiement des salaires des agents publics présents dans la colonie<sup>1536</sup>. L'ordonnateur constate donc les droits acquis dans le cadre du service administratif colonial.

De même, il gère la ressource humaine. Outre l'Inscription maritime, cette compétence concerne l'esclavage. Ce dernier reste légal dans les colonies, en conséquence de la loi du 30 floréal an X. Aux termes des ordonnances organiques, les prérogatives du commissaire ordonnateur, en la matière, sont proches de celles du commissaire du bagne. En effet, l'ordonnateur est compétent pour « *l'administration, la police, la subsistance, l'entretien et l'habillement des noirs de la colonie ; les gratifications et encouragements à leur donner ; leur répartition entre les divers services ; la direction et la surveillance spéciale de ceux attachés aux travaux et aux établissements qui sont dans ses attributions* »<sup>1537</sup>. Le commissaire ordonnateur assure, comme son collègue du bagne, la police et l'administration d'une catégorie spéciale d'individus employés au service administratif colonial : les esclaves appartenant à la colonie<sup>1538</sup>. La répression de la traite est, dès lors, de sa compétence. En effet, si l'esclavage est rétabli par la loi du 30 floréal an X, la traite négrière reste interdite, et l'état d'esclave est, en conséquence du décret du 15 mai 1791, héréditaire<sup>1539</sup>. Enfin, la seule divergence notable, entre l'ordonnateur colonial et le chef d'administration d'un port militaire, est que le premier dirige les travaux nécessaires au service de la colonie, hormis ceux de la compétence des ingénieurs des ponts et chaussées ou

---

<sup>1535</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 418 article 86, paragraphe 2 sur les ordres de délivrance des matières, paragraphe 3 sur les marchés. Comme pour les marchés nécessaires au service naval, une commission des recettes intervient dans la passation des marchés nécessaires au service colonial. Elle est convoquée par l'ordonnateur. Voir, enfin, les paragraphes 24, 25 et 26 sur la comptabilité des matières nécessaires au service colonial et sur les comptes de travaux.

<sup>1536</sup> *Ibid.*, paragraphes 15, 16 et 18.

<sup>1537</sup> *Ibid.*, paragraphe 20.

<sup>1538</sup> En raison de son caractère héréditaire, l'esclavage n'est pratiqué que dans les Vieilles Colonies. Le transfert du bagne aux colonies en 1854 apparaît, dans ce cadre, comme une conséquence de l'abolition de l'esclavage. L'abolition prive les colonies d'une main-d'œuvre bon marché. Le transfert du bagne doit compenser cette perte. Les bagnes sont, d'ailleurs, implantés dans les colonies les moins développées, la Guyane et la Nouvelle-Calédonie.

<sup>1539</sup> Voir *supra*, paragraphe 1, A.

des communes<sup>1540</sup>. L'ordonnateur colonial est donc chargé, à l'instar de ses prédécesseurs, de favoriser les progrès de la colonisation. Administrant les ressources de la colonie, il est chargé, via ses attributions en matière de travaux, de son aménagement<sup>1541</sup>. L'importance du commerce, pour le développement des colonies, justifie la compétence du commissaire ordonnateur en matière de police des pêches et de la navigation, avant que cette compétence ne soit reconnue aux commissaires de l'Inscription maritime. Dès lors, il est compétent pour réprimer le commerce interlope, prérogative également fondée par la police des Classes<sup>1542</sup>. Dans certains établissements, le commissaire ordonnateur, sous le titre de « chef du service administratif », exerce également la fonction de directeur de l'intérieur. À ce titre, il est chargé du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité de la colonie<sup>1543</sup>. Dès lors, il surveille les communes dans l'exercice de leurs attributions<sup>1544</sup>. Ce cumul de fonctions est prévu pour les établissements les moins développés<sup>1545</sup>. Le chef du service administratif prend en charge, directement, le développement de la colonie. Il reçoit « *la direction de l'agriculture et de l'industrie, les améliorations à introduire, et les encouragements à donner* », et « *la publication des découvertes nouvelles des procédés utiles, et spécialement de ceux qui ont pour objet d'augmenter et de perfectionner les produits coloniaux, d'économiser la main-*

---

<sup>1540</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 418-419, paragraphe 4, article 86, ordonnance du 21 août 1825 sur l'administration de La Réunion.

<sup>1541</sup> Certains travaux échappent à l'ordonnateur, en partie ceux de la compétence des communes ou du directeur de l'intérieur.

<sup>1542</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 419, article 86, paragraphe 7. La navigation interlope, en soustrayant des marins du service du commerce, et de celui de la flotte, pour une cause illicite, porte atteinte, par nature, au service des Classes. Cette compétence justifie également la répression de la traite, puisque importer des esclaves aux colonies est assimilable à du commerce interlope, l'esclave étant une marchandise prohibée.

<sup>1543</sup> *Ibid.*, p. 426-432, article 104. Comme l'article 86 sur les compétences de l'ordonnateur, cet article mentionne, sans ordre, et en 72 paragraphes, les compétences du directeur de l'intérieur. Sur la compétence du chef du service administratif, voir *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1831, op. cit.*, p. 597-598, ordonnance du 24 septembre 1831 portant suppression de la place de directeur de l'intérieur à la Guyane française ; et voir *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1840, op. cit.*, p. 1047, article 66, ordonnance du 7 septembre 1840 concernant le gouvernement du Sénégal et de ses dépendances.

<sup>1544</sup> Voir *infra*, B.

<sup>1545</sup> C'est-à-dire la Guyane, à partir de 1831, le Sénégal, Saint-Pierre-et-Miquelon et les établissements des Indes, puis, dans un premier temps, dans les territoires acquis au XIX<sup>ème</sup> siècle. En Guyane, le chef du service administratif conserve le titre d'ordonnateur.

*d'œuvre et de suppléer le travail de l'homme* »<sup>1546</sup>. En Guyane, ce cumul de fonctions accroît les prérogatives de l'ordonnateur/chef du service administratif en matière d'esclavage. Outre la police et l'administration des esclaves attachés au service administratif de la colonie, il veille au respect du code noir par les propriétaires d'esclaves de la colonie<sup>1547</sup>. Au-delà, les réformes réalisées sous la Restauration introduisent une innovation qui, à terme, remet en cause la notion d'administration économique aux colonies. En effet, une ordonnance du 26 janvier 1825 supprime l'unité comptable en matière coloniale, et distingue les dépenses nécessaires à la défense des colonies de celles nécessaires à l'administration intérieure des colonies<sup>1548</sup>. Néanmoins, cette réforme ne vise alors qu'à clarifier les comptes des dépenses coloniales et l'ordonnateur, aux termes des ordonnances organiques, centralise la comptabilité coloniale et reste seul compétent pour l'ensemble des dépenses de la colonie.

## 2 – L'évolution de la notion

Définie à la fin des années 1820, l'administration économique coloniale voit son domaine modifié par les réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire (a). Les commissaires de la Marine employés aux colonies se spécialisent, spécialisation qui aboutit à la formation du Commissariat colonial en 1889 (b).

---

<sup>1546</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 428, paragraphes 24 et 25, article 104, sur les compétences du directeur de l'intérieur, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion. En cette qualité de directeur de l'intérieur, le chef du service administratif surveille également les « *agents de change et courtiers* » présents dans la colonie.

<sup>1547</sup> *Ibid.*, paragraphe 25.

<sup>1548</sup> *Ibid.*, p. 467-468. L'article 3 dispose que « *les dépenses des colonies qui se rattachent aux dépenses de la Guerre et de la Marine, étant ainsi mises à la charge des deux départements, il ne sera plus fait d'allocation spéciale, sur les fonds du Trésor royal, aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de l'Île Bourbon ; ces colonies seront désormais chargées de pourvoir, sur leurs revenus locaux, à toutes dépenses autres que celles qui sont portées au compte de la Guerre et de la Marine ; à cet effet, il leur est fait entier abandon desdits revenus, quelles qu'en soient la nature et l'origine* ».

## a – Les réformes de la Monarchie de Juillet et du Second Empire

Le régime défini en 1825 est rapidement l'objet de critiques, en raison du caractère militaire de l'administration coloniale et, surtout, de l'origine réglementaire, et non législative, des actes organiques<sup>1549</sup>.

L'administration des colonies est réformée dès le début de la Monarchie de Juillet. Le principe d'un pouvoir législatif colonial autonome est alors rétabli par la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies. Comme en 1791, le débat préalable touche tant l'organisation générale des colonies que la question, délicate en raison d'intérêts trop opposés, de l'esclavage<sup>1550</sup>. Il se pose en des termes proches : il s'agit de déterminer le domaine des compétences respectives des Assemblées coloniales, des Chambres et des ordonnances du Roi. Aux termes de la loi du 24 avril 1833, l'autonomie des colonies est plus limitée qu'en 1791. La réglementation relative aux esclaves et aux affranchis relève du pouvoir métropolitain<sup>1551</sup>. Paradoxalement, l'organisation administrative des colonies, critiquée lors de l'élaboration de cette réforme, est confirmée par les textes d'application<sup>1552</sup>. La loi du 24 avril 1833 a, néanmoins, un impact majeur sur la manière dont les chefs des colonies, notamment l'ordonnateur et le directeur de

---

<sup>1549</sup> Voir *Procès-verbaux de la Chambre des Députés – session 1831*, Paris, Imprimerie de A. Henri, 1832, n° 331, p. 12, Rapport du 13 avril 1831, fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif au régime législatif des colonies.

<sup>1550</sup> Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires série 2 (1800 – 1860)*, op. cit., tome LXXX, p. 480-484, discours du comte de Montlosier, seul orateur inscrit pour la discussion de deux projets, celui du régime législatif des colonies et celui qui concerne l'exercice des droits politiques et civils des hommes de couleur libres et affranchis.

<sup>1551</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1833*, op. cit., p. 229-230, articles 2, 3 et 4, loi du 24 avril 1833 concernant le régime législatif des colonies. Voir également *Procès-verbaux de la Chambre des Députés – session 1831*, op. cit., n° 331, p. 12-14, Rapport du 13 avril 1832. La réglementation concernant l'esclavage et le statut personnel des hommes de couleur libres échappe aux Assemblées coloniales. Ces normes sont réparties entre les Chambres et le Roi. Les opposants à ce projet contestent la compétence reconnue au pouvoir réglementaire du Roi, au motif que la Charte de 1830, précisant que les colonies sont régies par des lois particulières, elles échappent à cette prérogative royale. En outre, favorables à l'esclavage, ils demandent l'établissement du partage de compétences, envisagé en 1791. Au contraire, d'autres opposants au projet voient, dans cette compétence reconnue aux ordonnances royales, un moyen de contourner la tendance des Chambres à se diriger vers l'abolition. Voir, en ce sens, BISSETTE (Cyrille-Charles-Auguste), *Notes sur le projet de loi relatif au régime législatif des colonies*, Paris : Imprimerie de P. Dupond et Gaultier Laguionie, 1833. L'auteur de ces notes est « mandataire des hommes de couleur de la Martinique ».

<sup>1552</sup> *Ibid.*, p. 559-647, trois ordonnances du 22 août modifiant les ordonnances organiques des colonies. Les ordonnances organiques des établissements de l'Inde, du Sénégal et de Saint-Pierre-et-Miquelon intègrent les dispositions de la loi du 24 avril 1833.

l'intérieur, exercent leurs prérogatives<sup>1553</sup>. Cette évolution est cependant occultée par les questions que soulèvent alors l'esclavage et la condition des personnes de couleur<sup>1554</sup>.

Les réformes réalisées durant le Second Empire ont des conséquences plus importantes. Outre le transfert du bagne aux colonies, le régime législatif des colonies est modifié par un sénatus-consulte du 3 mai 1854, complété par un décret du 29 août 1855<sup>1555</sup>. Le premier confirme l'abolition de l'esclavage, réalisée en 1848, ainsi que le partage de compétences en matière législative. Le second apporte des précisions sur ce partage et a des conséquences plus directes sur les attributions des chefs de service. Outre la suppression de la fonction de commandant militaire, le décret du 29 août 1855 opère un partage de l'administration économique entre l'ordonnateur et le directeur de l'intérieur<sup>1556</sup>. Ce dernier devient compétent pour « *l'ordonnancement des dépenses du service local, la comptabilité des recettes et dépenses de ce service, en matières et deniers, la préparation du budget intérieur* »<sup>1557</sup>. Le commissaire ordonnateur reste compétent uniquement pour les dépenses coloniales à la charge de l'État. Ce décret remet en cause l'existence de l'administration économique des colonies. Néanmoins, le décret du 26 septembre 1855, sur le service financier des colonies, rappelle, à son article 3, que « *sont ordonnateurs secondaires du ministre de la Marine et des Colonies, les officiers du Commissariat* »<sup>1558</sup>. La notion d'administration économique coloniale connaît ainsi une évolution similaire à celle qui touche l'administration économique des arsenaux depuis les années 1820, et tend à se définir comme le contrôle des actes économiques du directeur de

---

<sup>1553</sup> Voir infra, B.

<sup>1554</sup> Voir, par exemple, MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Commission instituée, par décision royale du 26 mai 1840, pour l'examen des questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des Colonies – Rapport adressé au ministre de la Marine et des Colonies*, Paris, Imprimerie Royale, 1843.

<sup>1555</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – premier semestre 1854*, op. cit., p. 1159-1164, sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion ; et *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – second semestre 1855*, op. cit., p. 359-360, décret du 29 août 1855 qui modifie l'organisation du gouvernement et de l'administration de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion.

<sup>1556</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – second semestre 1855*, op. cit., p. 359-360, articles 2 et 3, décret du 29 août 1855. Les attributions du commandant militaire sont confiées directement au gouverneur.

<sup>1557</sup> *Ibid.*

<sup>1558</sup> *Ibid.*, p. 534. Voir également infra, B.

l'intérieur<sup>1559</sup>. Le domaine de compétence de l'ordonnateur reste large cependant. Il comprend, outre les dépenses militaires, les dépenses nécessaires au « *gouvernement, administration générale, justice, culte, subvention à l'instruction publique, travaux et service des ports, agents divers, dépenses d'intérêts communs, et généralement, les dépenses dans lesquelles l'État aura un intérêt direct* »<sup>1560</sup>. L'année suivante, la nomenclature de ces dépenses est fixée<sup>1561</sup>. Cependant, cette réforme ne concerne que la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. Les établissements secondaires restent régis par l'ancienne organisation. Le sénatus-consulte de 1854 est réformé en 1866. En effet, l'expansion coloniale, en Asie, dans l'océan Pacifique et en Afrique, réalisée durant le Second Empire, augmente le poids des dépenses coloniales sur le budget de l'État. En réaction, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, portant modification du sénatus-consulte du 3 mai 1854, précise que le budget colonial, à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion, comprend « *toutes les dépenses autres que celles relatives au traitement du gouverneur, au personnel de la justice et des cultes, au service du trésorier payeur, aux services militaires* »<sup>1562</sup>. Le domaine de compétence de l'ordonnateur est réduit en conséquence et tend, dès le Second Empire, à se recentrer sur l'administration des forces militaires.

## b – l'Administration des forces coloniales

La spécialisation des commissaires affectés au service colonial est accentuée dans les années 1870 (**b.1**). Elle explique en partie la formation du Commissariat colonial (**b.2**)

---

<sup>1559</sup> Voir *infra*, B.

<sup>1560</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – premier semestre 1854, op. cit.*, p. 1162, article 14, sénatus-consulte du 3 mai 1854. La dernière formule permet d'inclure le bague dans cette catégorie. L'intérêt de l'État est double : l'implantation des bagues aux colonies permet de débarrasser la métropole d'une catégorie de condamnés jugés dangereux et de pallier l'abolition de l'esclavage.

<sup>1561</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – second semestre de 1855, op. cit.*, p. 231-232, décret du 31 juillet 1855 qui fixe la nomenclature des dépenses obligatoires des colonies.

<sup>1562</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français – XI<sup>ème</sup> série – second semestre 1866, op. cit.*, p. 3, 2<sup>o</sup>, article 5, sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

## b.1 – La spécialisation des administrateurs de la Marine affectés aux colonies

La spécialisation technique des commissaires ordonnateurs est accentuée dans les années 1870. Vestige de l'ancienne compétence de l'ordonnateur, le bagne est confié, dans les années 1870, à un nouveau directeur technique, le directeur de l'administration pénitentiaire<sup>1563</sup>. Le décret du 12 décembre 1874, sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, illustre cette spécialisation du commissaire ordonnateur. Il est compétent sur l'administration générale de la Marine et sur les services coloniaux à la charge de l'État<sup>1564</sup>. L'ordonnateur se recentre sur la partie militaire de ses attributions, même si, en sa qualité de chef de service de l'Inscription maritime, il assure encore des compétences administratives larges, tandis que le décret du 12 décembre 1874 lui confie la surveillance des intérêts de l'État<sup>1565</sup>. Il perd néanmoins son contrôle sur les dépenses locales, ces dernières étant désormais de la responsabilité du directeur de l'intérieur<sup>1566</sup>. L'ordonnateur est désormais un directeur technique, chargé de l'administration économique des services coloniaux relevant de l'État et du service administratif de la Marine. Une nouvelle fois, cette évolution ne concerne que les établissements les plus importants<sup>1567</sup>.

L'évolution s'achève en 1882. Le régime administratif des colonies est alors rationalisé par trois textes : le décret du 15 septembre, modifiant l'organisation administrative de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion, le décret du 3 octobre, portant suppression de l'emploi d'ordonnateur à la Guyane, au Sénégal, en Nouvelle-Calédonie, à Tahiti, Mayotte, Nossi-Bé et Saint-Pierre-et-Miquelon, et

---

<sup>1563</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, op. cit, p. 895, article 126, décret du 12 décembre 1874 concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; et p. 975-976, article 2, décret du 16 février 1878, portant création, à la Guyane française, d'une direction de l'administration pénitentiaire.

<sup>1564</sup> *Ibid.*, p. 889, article 100, décret du 12 décembre 1874.

<sup>1565</sup> *Ibid.*, p. 889-890, articles 101 et 104. Le premier précise que le commissaire ordonnateur est compétent en matière d'Inscription maritime « y compris les rapports de toutes natures de ce service avec l'Établissement des invalides, la police de la navigation et des pêches maritimes, la gestion des prises, bris et naufrages et épaves maritimes ». Le second dispose que l'ordonnateur est chargé de « l'administration du domaine de l'État dans la colonie et toutes les mesures qui s'y rapportent ».

<sup>1566</sup> *Ibid.*, p. 892, article 110.

<sup>1567</sup> *Ibid.*, p. 871, décret du 14 juillet 1877, prononçant la séparation administrative des colonies de Mayotte et de Nossi-Bé. Ce texte précise que chacun de ces établissements est régi par les dispositions de l'ordonnance du 7 septembre 1840, sur le gouvernement du Sénégal.



le décret du 20 novembre, sur le régime financier des colonies<sup>1568</sup>. Ces textes mettent fin au caractère militaire de l'administration des colonies<sup>1569</sup>. Le rôle des commissaires de la Marine dans les colonies est désormais limité à l'administration militaire et à l'administration maritime. Le rapport préalable au décret du 15 octobre 1882 précise que « *l'esprit de ce projet est de ramener les attributions exercées par le Commissariat colonial à celles qui sont exercées en France par le même corps, de concentrer entre les mains du directeur de l'intérieur l'action dévolue aux ordonnateurs, en ce qui touche les services civils compris dans le budget de l'État, enfin de donner aux trésoriers-payeurs plus d'initiative et de responsabilité au point de vue de la direction même du service du Trésor* »<sup>1570</sup>. La fonction d'ordonnateur est supprimée, conséquence logique des réformes réalisées durant le Second Empire. Ses compétences sont réparties entre le directeur de l'intérieur, pour « *l'administration et la comptabilité des dépenses des services civils compris dans le budget de l'État* », et le chef du service administratif de la Marine, pour tout ce qui « *concerne l'administration et la comptabilité des services militaires et maritimes* »<sup>1571</sup>. La centralisation comptable est désormais assurée par le trésorier-payeur<sup>1572</sup>. Ce régime est étendu aux établissements secondaires par un décret du 3 octobre 1882<sup>1573</sup>. Les administrateurs de la Marine affectés dans les colonies reviennent à leur rôle traditionnel : l'administration militaire. Les décrets des 15 septembre et 3 octobre 1882 précisent ainsi que le chef du service administratif de la Marine est membre de droit du conseil de défense de la colonie, et qu'il est appelé à siéger au conseil

---

<sup>1568</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 571-574, décret du 15 septembre 1882 ; p. 580-582, décret du 3 octobre ; et p. 857-912, décret du 20 novembre 1882.

<sup>1569</sup> Voir INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL, *Lois organiques des colonies – tome II - colonies françaises, op. cit.*, p. 17. À partir de la fin des années 1870, les gouverneurs cessent d'être nommés parmi les officiers supérieurs de la Marine, au profit de civils, notamment les préfets de département.

<sup>1570</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 571.

<sup>1571</sup> *Ibid.*, p. 572, articles 2, sur les attributions du chef de service de la Marine, et 3, sur les compétences du directeur de l'intérieur, décret du 15 septembre 1882.

<sup>1572</sup> *Ibid.*, article 4. Le texte précise néanmoins qu'en tout ce qui concerne le service des invalides de la Marine, le trésorier-payeur « *reste soumis à la direction et à la surveillance du chef du service administratif de la Marine, conformément aux règlements sur la matière* ».

<sup>1573</sup> *Ibid.*, p. 581, articles 2 et 3.

privé uniquement « *lorsqu'il y est traité des matières de ses attributions* », et uniquement à titre consultatif<sup>1574</sup>.

Néanmoins, si le service des commissaires affectés aux colonies redevient militaire, il diverge de celui des commissaires au sein des forces navales. La création d'arsenaux aux colonies l'illustre, notamment la création de l'arsenal de Saigon. Cet établissement suit un régime spécial. Créé pour soutenir l'expansion française en Asie du sud-est et dans l'océan Pacifique, il est placé sous l'autorité du gouverneur de Cochinchine. Cet établissement est administré par un conseil d'administration composé des divers chefs de service de l'arsenal, et présidé par le commandant supérieur de Marine. Bien que le service administratif de la Marine, aux colonies, relève du commissaire ordonnateur, l'arrêté du 8 avril 1875, portant règlement d'administration de l'arsenal de Saigon, dispose que le service administratif de l'arsenal est confié au « *commissaire de la division navale* », c'est-à-dire au commissaire dirigeant le service administratif de l'escadre employée dans cette région<sup>1575</sup>. Cette compétence est confirmée par un décret du 5 décembre 1888<sup>1576</sup>. Aux termes de l'arrêté du 8 avril 1875, cet officier est secondé par un commissaire aux approvisionnements et un commissaire aux travaux<sup>1577</sup>. Le décret du 5 décembre 1888 revient sur cette organisation et précise que le commissaire de l'arsenal de Saigon remplit « *des fonctions analogues à celles qui sont attribuées, dans les ports de la métropole, au commissaire aux approvisionnements et au commissaire aux travaux* »<sup>1578</sup>. Par conséquent, le régime administratif de l'arsenal de Saigon implique de distinguer le service des commissaires chefs du

---

<sup>1574</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 573, articles 5 et 6, alinéa second, décret du 15 septembre 1882 ; et p. 581-582, articles 5 et 6, décret du 3 octobre 1882.

<sup>1575</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 2, p. 351, article 1, alinéa 4, arrêté ministériel du 8 avril 1875 portant règlement d'administration de l'arsenal de Saigon. La création de cet arsenal, dès le Second Empire, et son développement sous la Troisième République, illustrent la volonté expansionniste française en Asie du sud-est et dans l'océan Pacifique. Cet arsenal permet aux unités de la flotte présentes dans ces zones de disposer d'un point d'appui.

<sup>1576</sup> Voir *Journal Officiel de la République Française du 8 décembre 1888 – Lois et décrets*, Paris, 1888, p. 5206-5209.

<sup>1577</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 2, p. 358-362, titre VII « Du commissaire aux approvisionnements » et titre VIII « du commissaire aux travaux ».

<sup>1578</sup> Voir *Journal Officiel de la République Française du 8 décembre 1888 – Lois et décrets, op. cit.*, p. 5207, article 30. Cette réduction vise à régler un problème de compétence créé par l'arrêté du 8 avril 1875. En effet, une des conséquences de ce texte est de créer, aux côtés du commissaire ordonnateur, un second chef des services administratifs de la Marine. Le décret du 5 décembre 1888, en définissant strictement les compétences du commissaire de l'arsenal de Saigon, place cet officier sous l'autorité du chef du service administratif de la Marine en Cochinchine.

service administratif de la Marine aux colonies, chargés de l'administration de l'ensemble des forces présentes dans les colonies, de celui des commissaires des arsenaux établis dans les colonies, chargés de l'administration économique de ces établissements. Cette distinction est révélatrice de la spécialisation qui touche les commissaires de la Marine dans leurs divers secteurs de compétence. En matière coloniale, cette spécialisation est accentuée par le développement des troupes coloniales. En effet, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'évolution technologique des navires fait disparaître le combat d'abordage. Les troupes de Marine servant traditionnellement de garnison à bord des navires de la flotte cessent de servir en mer. Elles sont désormais amenées à remplir le rôle de l'infanterie classique – comme durant la Guerre Franco-Prussienne – et, surtout, à pourvoir à la défense des établissements coloniaux. Durant la même période, des unités indigènes sont créées pour la défense des colonies, alors en expansion<sup>1579</sup>. Dès lors, si la Marine continue d'assurer leur défense, les colonies tendent à disposer de leurs propres moyens de défense, certes issus des troupes de la Marine<sup>1580</sup>. Les impératifs propres à l'administration de ces forces et la compétence réservée des commissaires attachés au service naval, en matière d'administration des arsenaux coloniaux, justifient la création, par le décret du 5 octobre 1889, du Commissariat colonial.

## **b.2 – La création du Commissariat colonial**

Si la création du Commissariat colonial est principalement la conséquence de la divergence croissante entre l'administration des forces navales et l'administration des forces coloniales, elle procède également de la définition progressive de normes statutaires propres aux administrateurs de la Marine servant dans les colonies.

---

<sup>1579</sup> Les tirailleurs sénégalais sont créés en 1857, les tirailleurs tonkinois en 1885. Sur la création des tirailleurs sénégalais par Faidherbe, voir sous la direction de CORVISIER (André), *Histoire militaire de la France*, Vendôme : Presse universitaire de France, 1992, volume 2, p. 531. Sur la création des tirailleurs tonkinois, voir volume 3, p. 51-61.

<sup>1580</sup> En 1900, les unités indigènes et les troupes de Marine sont réunies au sein des troupes coloniales, rattachées au ministère de la Guerre. Voir *Bulletin des lois de la République française – XII<sup>ème</sup> série – deuxième semestre 1900*, *op. cit.*, partie principale, p. 417-424, loi du 7 juillet 1900 portant organisation des troupes coloniales.

C'est, principalement, la question de la manière dont est pris en compte le service colonial dans le déroulement de la carrière des commissaires et dans le calcul de leur droit à pension. Les réformes révolutionnaires ne distinguent pas le service colonial du service maritime<sup>1581</sup>. Cette distinction apparaît sous le Consulat. L'arrêté du 11 fructidor an XI, relatif à la solde de retraite et au traitement de réforme dans la Marine, précise que le service administratif dans les colonies compte pour une moitié supplémentaire dans le calcul du temps de service nécessaire pour qu'un officier d'administration puisse bénéficier d'une solde de retraite<sup>1582</sup>. En 1829, la règle est étendue en matière d'avancement<sup>1583</sup>. Cependant, le service colonial demeure intégré au service administratif de la Marine et aucun cadre spécial n'est créé pour y pourvoir. La situation géographique des colonies, et leur régime administratif dérogatoire, justifient simplement une prise en compte différente du temps de service aux colonies dans le calcul du temps requis pour qu'un administrateur de la Marine puisse prétendre à un avancement ou à une pension<sup>1584</sup>. Ces règles sont confirmées durant la Monarchie de Juillet<sup>1585</sup>.

Cependant, l'extension que connaît alors le domaine colonial accroît les besoins en personnel et amène à distinguer le service colonial du service naval. Un cadre colonial tend alors à émerger du Commissariat. L'article 8 de l'ordonnance du 23 décembre 1847, concernant l'organisation du corps du Commissariat de la Marine, précise ainsi que « *l'avancement dans le service colonial continuera de rouler distinctement sur la liste particulière du Commissariat employé aux colonies* »<sup>1586</sup>. Une circulaire du 12 juin 1851, du ministre de la Marine, résume

---

<sup>1581</sup> Et perpétuent la pratique de l'Ancien Régime.

<sup>1582</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – République et Empire), arrêté du 11 fructidor an XI, article VII, alinéa second.

<sup>1583</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1829, op. cit.*, p. 251, article 7, alinéa second, ordonnance du 8 février 1829, portant fixation du nombre, des grades et des fonctions des officiers d'administration de la Marine. Le texte précise, cependant, que la règle n'est applicable qu'aux officiers d'administration envoyés de France.

<sup>1584</sup> Le personnel militaire de la Marine et le personnel de l'Armée de terre, présents aux colonies, bénéficient également de ces dispositions.

<sup>1585</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements et répertoires d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 8, ordonnance du 3 janvier 1835 portant organisation du corps du Commissariat.

<sup>1586</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1847, op. cit.*, p. 1634, article 8.

parfaitement cette évolution. En l'espèce, se pose la question du rang des officiers du Commissariat, provenant du cadre colonial, quand ils passent dans le cadre métropolitain. Le ministre précise que « *les officiers du Commissariat employés en France ou aux colonies appartiennent à un même corps, que l'on peut considérer comme momentanément divisé en deux sections, mais entre lesquelles des mouvements réciproques ont lieu simultanément* »<sup>1587</sup>. La réforme du corps du Commissariat, en 1853, accentue cette distinction en instituant un concours distinct pour le recrutement des aides-commissaires nécessaires au service colonial<sup>1588</sup>. De même, en 1875, les commis et les écrivains principaux sont supprimés du service colonial et remplacés par un personnel administratif secondaire, propre aux colonies<sup>1589</sup>. Le cadre colonial est alors distinct du cadre métropolitain. Ces officiers sont recrutés via un concours spécial et sont soumis à des règles statutaires dérogatoires de celles de leur corps d'origine. Ils sont secondés par des personnels secondaires propres aux colonies. Ainsi, la création du Commissariat colonial, en 1889, ne fait que consacrer une situation déjà établie dès les années 1870.

## **B – La tutelle administrative sur les services administratifs des colonies**

Mise en place à la fin de la Restauration, quand est réformée l'administration des colonies, la tutelle administrative exercée par l'ordonnateur sur les services coloniaux est rapidement remise en cause, dès 1833 (1). Cependant, elle ne disparaît que suite aux réformes menées durant le Second Empire et, surtout, la III<sup>ème</sup> République (2).

---

<sup>1587</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1851, op. cit.*, volume 1, p. 448.

<sup>1588</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1853, op. cit.*, volume 1, p. 396, article 15, décret du 14 mai 1853, portant réorganisation du Commissariat de la Marine. Si le concours est distinct, les conditions nécessaires pour se présenter restent identiques. L'existence de ce concours propre au service colonial est confirmée par un arrêté du 30 avril 1875, déterminant les diverses conditions du concours pour le grade d'aide-commissaire de la Marine (service des colonies).

<sup>1589</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1875, op. cit.*, volume 1, p. 457, article 1, alinéa 3, décret du 20 avril 1875, modifiant le mode de recrutement du personnel du Commissariat de la Marine affecté aux colonies ; et p. 459, décret du même jour, concernant le personnel affecté au service des écritures aux colonies.

## 1 – Les réformes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet

La tutelle administrative découle de l'organisation prévue par les ordonnances organiques des colonies adoptées dans les années 1820 (a). La réforme de 1833, sur le régime législatif des colonies, remet en cause son exercice (b).

### a – Le régime des ordonnances organiques

Si la tutelle administrative n'est réellement instituée qu'en 1825, les précédents régimes administratifs des colonies en comportent certains éléments. En effet, outre sa compétence exclusive en matière de dépenses, l'intendant, ou l'ordonnateur, de l'Ancien Régime surveille l'exercice de la justice coloniale<sup>1590</sup>. Les réformes de 1791 et de 1800 ne prévoient pas un tel mécanisme. Le décret du 15 juin 1791 précise que le directeur général exerce « *la surveillance sur la perception et le versement des contributions à la Caisse de la colonie, et l'application de ces fonds aux dépenses générales et locales, le tout d'après les décrets du Corps législatif sanctionnés par le Roi, les ordres du ministre donnés en conséquence, et les arrêtés de l'Assemblée coloniale approuvés par le gouverneur* »<sup>1591</sup>. En outre, cet administrateur, « *tant par lui-même que par les directoires qui lui sont subordonnés, exercera la surveillance sur les receveurs de district et autres receveurs particuliers des contributions, et sur le trésorier général* »<sup>1592</sup>. Les finances et l'exécution du budget des colonies sont sous le contrôle du directeur de l'intérieur. Ces prérogatives sont la conséquence de l'autonomie des colonies, tant législative que budgétaire, telle qu'elle résulte du décret du 15 juin 1791. En effet, le projet prévoit que les contributions des colonies servent exclusivement aux dépenses locales, et sont décidées par l'Assemblée coloniale<sup>1593</sup>. Le budget des colonies, inclus dans celui du ministère de la Marine, est, cependant, distinct de

---

<sup>1590</sup> Voir *supra*, paragraphe 1.

<sup>1591</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 96, 2°, article 11, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

<sup>1592</sup> *Ibid.*, p. 97-98, article VII, paragraphe II, titre VI, décret du 15 juin 1791.

<sup>1593</sup> *Ibid.*, volume 2, p. 75-77, article VI, sur « *la législation relative aux contributions* », paragraphe I « bases », titre IV « Législation », décret du 15 juin 1791.

celui de la flotte. Le directeur général, ordonnateur secondaire représentant le ministre de la Marine, contrôle la bonne tenue de ce budget spécial. Ainsi, il exerce sur le trésorier général de la colonie une surveillance proche de celle exercée par les administrateurs des Classes sur le personnel de l'Établissement des invalides<sup>1594</sup>. De même, le directeur général est seul compétent pour les marchés de travaux et de fournitures nécessaires au service colonial<sup>1595</sup>. En outre, chargé de l'application des arrêtés de l'Assemblée coloniale et des proclamations du Roi, le directeur général veille à la bonne application de ces actes par les directoires de district<sup>1596</sup>. Cependant, ces prérogatives sont, avant tout, la conséquence de l'autorité hiérarchique qu'exerce le directeur général, chef administratif de la colonie. Le préfet colonial exerce des prérogatives similaires. Il dirige l'ensemble des services administratifs civils et dispose de la haute police de la colonie. Il assure donc l'administration intérieure et l'administration des finances coloniales<sup>1597</sup>.

La tutelle administrative est réellement mise en place durant la Restauration, quand est définie l'administration économique coloniale, chargée de la gestion des ressources matérielles, financières et humaines, nécessaires au service colonial<sup>1598</sup>. Dans les établissements les plus importants, elle est proche de la tutelle exercée par les services du chef d'administration sur les directions techniques des ports militaires, à partir de 1828. Aux colonies, cette tutelle s'exerce principalement sur le directeur de l'intérieur. En effet, la justice coloniale étant un service de l'État, l'aspect économique de ce service relève entièrement du commissaire ordonnateur.

---

<sup>1594</sup> Voir LEBEAU, *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 97-98, articles IV et V, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791. Le trésorier reçoit le cautionnement de cet agent et ce dernier ne peut réaliser de paiements « que sur ordonnances et mandats du directeur général ». L'article VII précise également que « le directeur général, tant par lui-même que par les directoires qui lui sont subordonnés, exercera la surveillance sur les receveurs de district et autres receveurs particuliers des contributions, et sur le trésorier général ».

<sup>1595</sup> *Ibid.*, p. 96, 3<sup>e</sup> article II, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

<sup>1596</sup> *Ibid.*, p. 98-99, articles IX, X, XII et XII, paragraphe II « directeur général », titre VI « pouvoir exécutif », décret du 15 juin 1791.

<sup>1597</sup> Voir ARCHIVES NATIONALES D'OUTRE-MER, fonds ministériels, Deuxième Empire Colonial, ministère des Colonies, administration centrale, Actes du pouvoir central (1801/1965), sous-série 1 LEG (lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846), volume 1 (an X/an XIV), article XIV, Arrêté consulaire du 6 prairial an X sur l'administration de la Martinique et de Sainte-Lucie. Ces dispositions sont reproduites dans les autres actes organiques des colonies.

<sup>1598</sup> Voir *supra*, A.

Les procureurs généraux, chefs du service de la justice coloniale, sont dans une situation proche de celle des chefs des services des ports, sous l'empire du règlement du 7 floréal an VIII. Par ailleurs dans les établissements secondaires, comme la Guyane, la tutelle n'a pas de raison d'être, l'ordonnateur assurant également la fonction de directeur de l'intérieur<sup>1599</sup>. Ce dernier, principal administrateur soumis à ce pouvoir, est chargé, dans les établissements les plus importants, de l'ordre public et du développement de la colonie. Il dispose d'un certain nombre de prérogatives à vocation économique et se voit reconnaître, notamment, une certaine autonomie en matière budgétaire et d'administration des ressources nécessaires à son service<sup>1600</sup>. Ces dernières sont principalement fournies par les taxes et droits locaux, selon le principe posé en 1791 et confirmé en 1825. Aux termes des actes organiques de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique, le directeur de l'intérieur est chargé de l'administration des contributions directes et indirectes<sup>1601</sup>. Par conséquent, il contrôle les administrations communales dans l'exercice de leurs prérogatives budgétaires et les ordonnances organiques précisent qu'il est chargé de « *l'examen des projets de budget présentés par les communes ; la surveillance de l'emploi des fonds communaux, la vérification des comptes y relatifs ; la surveillance des receveurs municipaux et la vérification de leurs caisses* »<sup>1602</sup>. Il administre le domaine et est compétent en matière de travaux de grande voirie<sup>1603</sup>. À ce titre, il constate les

---

<sup>1599</sup> Voir *supra*, paragraphe 1, A.

<sup>1600</sup> Voir *supra*, paragraphe 2, B, et BAJOT, *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1833*, *op. cit.*, p. 426-432, article 104, ordonnance du 21 août 1825.

<sup>1601</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825*, *op. cit.*, p. 426, article 103, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion ; *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1827*, *op. cit.*, p. 357, article 119, ordonnance du 9 février 1827 sur l'administration de la Martinique et de la Guadeloupe ; et *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1829*, *op. cit.*, p. 81, article 107 ordonnance du 27 août 1828 sur l'administration de la Guyane.

<sup>1602</sup> *Ibid.*, paragraphes 1 et 2, article 104, ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de La Réunion. Le premier paragraphe précise que le directeur de l'intérieur dispose de « *la direction et la surveillance de l'administration des communes ; les propositions des ordres de convocation des conseils municipaux, et celles des matières sur lesquelles ils doivent délibérer* ». Voir également paragraphes 1 et 2, article 120, ordonnance du 9 février 1827, sur l'administration de la Martinique et de la Guadeloupe ; et paragraphes 1 et 2, article 108, ordonnance du 27 août 1828, sur l'administration de la Guyane. Le paragraphe 46, l'article 120, charge le directeur de l'intérieur de « *la vérification des comptes des administrations financières, et la surveillance des receveurs* ».

<sup>1603</sup> *Ibid.*, p. 427, paragraphes 14 et 15, relatifs à l'administration du domaine, article 104, ordonnance du 21 août 1825. En cette qualité d'administrateur du domaine, il surveille les communes dans l'administration de leurs biens. Voir, en ce sens, le paragraphe 3. En matière de travaux, voir les



droits acquis par les individus travaillant à ces ouvrages<sup>1604</sup>. Enfin, le directeur de l'intérieur assure le suivi comptable des dépenses de toutes natures, nécessaires aux services de sa compétence<sup>1605</sup>. Comme les directeurs techniques des arsenaux, le directeur de l'intérieur dispose de l'administration économique de son service. De son côté, l'ordonnateur dispose de l'administration générale du Trésor. Il centralise, à ce titre, l'ensemble de la comptabilité de la colonie<sup>1606</sup>. Comme en matière d'administration navale, l'ordonnateur dispose, au titre de ses compétences comptables, de la possibilité de soulever la question de la légalité d'une décision du directeur de l'intérieur susceptible de porter atteinte à un droit acquis dans le cadre du service colonial. Comme en matière d'administration navale, les prérogatives du commissaire ordonnateur concernent également les marchés de travaux et d'approvisionnements nécessaires au service intérieur. Ces derniers sont préparés et passés par le commissaire ordonnateur<sup>1607</sup>. Les ordonnances organiques précisent que le directeur de l'intérieur, de manière similaire aux directeurs techniques de l'arsenal, « *concourt avec l'ordonnateur, en ce qui a rapport à l'administration intérieure, à l'établissement des cahiers pour les marchés et adjudications, à la réception des matières et ouvrages* »<sup>1608</sup>.

Administrateur des deniers, le commissaire ordonnateur en vient à assurer, comme le commissaire général, le rôle de second de l'autorité supérieure en matière d'administration économique coloniale. Aux termes des ordonnances organiques des colonies, l'ordonnateur prépare et présente au conseil privé les projets d'actes normatifs à adopter en ce qui concerne son administration<sup>1609</sup>. L'ordonnateur assure également cette fonction de conseil dans le cadre du

---

paragraphes 6 et 7. En sa qualité de chef du service intérieur, il surveille les communes dans l'exécution des travaux de leur compétence. Voir, en ce sens, le paragraphe 3.

<sup>1604</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825, op. cit.*, p. 427, paragraphe 13, article 104.

<sup>1605</sup> *Ibid.*, p. 432, paragraphes 68 et 69, article 104. Le suivi comptable est la seule prérogative, de nature économique, reconnue au procureur général, en sa qualité de chef du service de la justice coloniale. Voir, en ce sens, page 435, paragraphe 5, article 116, ordonnance du 21 août 1825.

<sup>1606</sup> *Ibid.*

<sup>1607</sup> *Ibid.*, p. 418, paragraphe 3, article 86, ordonnance du 21 août 1825. Comme ses homologues des arsenaux, le commissaire ordonnateur convoque la commission des recettes des approvisionnements et ouvrages livrés.

<sup>1608</sup> *Ibid.*, p. 433, article 107. Cet article précise également que le directeur de l'intérieur se concerte avec l'ordonnateur, pour la préparation des instructions à donner aux navires affectés au service des douanes.

<sup>1609</sup> *Ibid.*, p. 424-425, paragraphe 1, article 97.

contentieux administratif colonial. Ce contentieux est défini en 1817, par une ordonnance des administrateurs de La Réunion. Il comprend toute contestation sur les actes de l'administration entre les particuliers et l'administration coloniale, notamment « *les affaires contentieuses relatives au règlement et au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, comme aussi les contestations qui pourraient s'élever à l'occasion des marchés, opérations de finance ou autres actes d'administration* »<sup>1610</sup>. C'est donc un contentieux avant tout économique, et dans un premier temps, il relève du commissaire ordonnateur. Ce dernier perpétue la compétence, en matière financière, des intendants et ordonnateurs coloniaux de l'Ancien Régime. Les ordonnances organiques redéfinissent ce contentieux et le confient au Conseil privé<sup>1611</sup>. Toutes les prérogatives de l'ordonnateur ne sont, cependant, pas supprimées. Le second paragraphe de l'article 97, ordonnance du 21 août 1825, précise qu'il prépare et présente au conseil privé, en ce qui concerne le service qu'il dirige, les rapports concernant « *les questions douteuses que présente l'application des ordonnances arrêtées et règlements en matière administrative ; les affaires contentieuses* »<sup>1612</sup>. L'ordonnateur conserve la primauté en cas de litige relatif à l'administration économique. Ce constat s'applique à l'ensemble des officiers d'administration de la Marine présents aux colonies. Ainsi, quand le Conseil privé juge en matière administrative, le ministère public est représenté par le contrôleur colonial<sup>1613</sup>. Le rôle de ce dernier est, par ailleurs, identique à celui des contrôleurs de la Marine. En effet, outre la défense, en justice, des intérêts de la puissance publique, il veille à la régularité des actes économiques de l'ordonnateur et du directeur de l'intérieur<sup>1614</sup>.

---

<sup>1610</sup> Voir DE LA BARRE DE NANTEUIL (Auguste), *Législation de l'île Bourbon*, Paris, Imprimerie J-B Gros, 1844, tome premier, p. 331.

<sup>1611</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales - Partie officielle - 1825*, op. cit., p. 448-450, article 160, ordonnance du 21 août 1825. Ce contentieux reste défini de manière économique. Voir, en ce sens, les paragraphes 2 à 10. Le Conseil privé, formé des chefs de service et de conseillers coloniaux, est complété par deux magistrats de l'ordre judiciaire quand il « *juge administrativement* ». Voir page 450, paragraphe 1<sup>er</sup>, article 163.

<sup>1612</sup> *Ibid.*, p. 425, paragraphe 2, article 97.

<sup>1613</sup> *Ibid.*, p. 439, paragraphes 1 et 2, article 131, ordonnance du 21 août 1825, et page 450, paragraphe 2, article 163.

<sup>1614</sup> *Ibid.*, p. 438-441, titre IV « Contrôleur colonial », notamment les articles 127 et 128.

## b – La réforme de 1833

L'exercice de la tutelle administrative dans l'administration coloniale est une première fois remis en cause, suite à la réforme du régime législatif des colonies, en 1833.

Plus que la reconnaissance aux colonies de l'autonomie normative, la loi du 24 avril 1833 donne à la distinction comptable, posée en 1825, entre les dépenses locales et les dépenses à la charge de l'État, une portée institutionnelle. La tutelle administrative, exercée par l'ordonnateur sur le directeur de l'intérieur, cesse. Avant cette réforme, le directeur de l'intérieur est soumis à une surveillance proche de celle exercée par les commissaires sur les chefs de service des arsenaux. La distinction entre le budget colonial et le budget à la charge de l'État, réalisée en 1825, ne vise qu'à assurer la clarté des écritures comptables. Le commissaire ordonnateur reste ordonnateur secondaire pour l'ensemble des dépenses de la colonie et surveille, comme ses homologues des arsenaux, le directeur de l'intérieur dans l'exercice de ses prérogatives économiques. Ces dernières, ainsi que celles exercées par le Conseil privé, sont transférées, en 1833, au Conseil colonial. Les articles 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies, précisent que ce conseil « *discute et vote, sur présentation du gouverneur, le budget intérieur de la colonie* » et « *détermine, dans les mêmes formes, l'assiette et la répartition des contributions directes* »<sup>1615</sup>. Le budget intérieur des colonies est donc totalement séparé de celui de la Marine. Il est désormais entièrement décidé par l'Assemblée coloniale et les ordonnances du mois d'août 1833, réformant les ordonnances organiques des colonies, en confient l'exécution au gouverneur.

En effet, ces ordonnances du mois d'août 1833 précisent que le gouverneur exerce les anciennes prérogatives du directeur de l'intérieur en matière budgétaire et fiscale. Le directeur de l'intérieur est alors uniquement chargé du maintien de la police intérieure de la colonie. Les ordonnances organiques précisent que le gouverneur « *pourvoit à l'exécution du budget du service intérieur, voté par le*

---

<sup>1615</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – 1833 - Partie officielle*, op. cit., p. 230.

*conseil colonial et sanctionné par nous* »<sup>1616</sup>. Le commissaire ordonnateur continue d'exercer ses prérogatives, à savoir la centralisation comptable de l'ensemble des dépenses de la colonie et la préparation des marchés nécessaires au service, et conserve la qualité d'ordonnateur secondaire pour l'ensemble des dépenses de la colonie. D'un point de vue comptable, les colonies sont dans une situation proche de celle de l'Établissement des invalides de la Marine. Ce sont deux administrations spéciales, dotées d'un budget autonome vis-à-vis du budget général du ministère de la Marine. Ces budgets sont alimentés par des revenus spéciaux : les prélèvements obligatoires pour l'Établissement des invalides et les contributions locales pour le budget colonial. Cependant, l'administration économique intérieure des colonies relevant directement du gouverneur, le commissaire ordonnateur ne fait que l'assister, en la matière, non le surveiller. La tutelle administrative ne disparaît cependant pas totalement de l'administration coloniale. Au titre de l'administration intérieure, le directeur de l'intérieur surveille les communes en matière budgétaire, de contributions et de dépenses<sup>1617</sup>. Dans les établissements coloniaux secondaires, cette surveillance est assurée par le commissaire de la Marine chef du service administratif<sup>1618</sup>. Cette évolution de la tutelle administrative, en matière d'administration coloniale, est révélatrice des divergences croissantes entre l'administration des forces maritimes et celle des colonies. L'évolution propre à la fonction de contrôleur colonial l'illustre. Aux termes des ordonnances du mois d'août 1833, réformant les ordonnances organiques, il devient «inspecteur colonial », alignant ainsi la titulature des officiers d'administration dans les colonies sur celle des officiers d'administration des forces navales<sup>1619</sup>. Néanmoins, la création du corps du Commissariat, en 1835, regroupant en un même corps les commissaires et les inspecteurs de la Marine et emportant suppression du Contrôle/Inspection de l'organisation des arsenaux de

---

<sup>1616</sup> Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série - second semestre de 1833, op. cit.*, p. 334, paragraphe 1, article 22, ordonnance du 22 août 1833 portant modification de l'ordonnance du 9 février 1827, sur le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe ; p. 362, paragraphe premier, article 19, ordonnance du 22 août 1833 modifiant celle du 21 août 1825 sur le gouvernement de l'Île Bourbon et de ses dépendances.

<sup>1617</sup> À partir de 1849, le contrôle économique exercé par le directeur de l'intérieur s'étend au système bancaire colonial.

<sup>1618</sup> C'est-à-dire la Guyane, le Sénégal, Saint-Pierre-et-Miquelon et les établissements français des Indes.

<sup>1619</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 1, section 1, sous-section 1, paragraphe 2.

la Marine, n'a pas de conséquence sur l'administration coloniale. À la différence de l'administration des arsenaux, entre 1835 et 1844, le Contrôle reste prévu au sein de l'administration coloniale.

## **2 – Les réformes de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle**

Les réformes réalisées durant le Second Empire se placent dans la continuité de la loi du 24 avril 1833 **(a)**. Cependant, si le contrôle du commissaire ordonnateur en matière comptable est à nouveau atténué, il n'est supprimé qu'en 1882 **(b)**.

### **a – Les réformes du Second Empire**

Si le décret du 29 août 1855 rétablit le directeur de l'intérieur dans ses prérogatives comptables et budgétaires, la tutelle administrative n'est pas restaurée. Le directeur de l'intérieur devient ainsi ordonnateur secondaire pour les dépenses du service intérieur. Cette situation est confirmée par le décret du 26 septembre 1855, sur le régime financier des colonies. Le commissaire ordonnateur conserve, cependant, certaines attributions sur les dépenses locales.

Ordonnateur secondaire du ministre de la Marine - ministre de tutelle des colonies - l'ordonnateur continue d'assurer l'administration économique des services à la charge de l'État, ce qui inclut le traitement du gouverneur, les dépenses en personnel de justice et de culte<sup>1620</sup>. Par ailleurs, en qualité de chef de service de la Marine, il dirige, outre l'administration économique des forces militaires présentes dans la colonie, le service de l'Inscription maritime et toutes les matières qui en dépendent. Cependant, l'ordonnateur n'agit plus pour le seul compte du ministre de la Marine. En effet, veillant à l'intérêt de l'État, dans certains cas, il agit également pour le compte du ministre des Finances. Cette situation résulte de la distinction entre les dépenses à la charge des colonies et celles à la charge de l'État.

---

<sup>1620</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI<sup>ème</sup> série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 533-534, article 1, décret du 26 septembre 1855. Ce texte renvoie, pour les dépenses en question, au sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Elle a pour corollaire la distinction entre les recettes coloniales comprises dans le budget de l'État et celles comprises dans le budget local. La perception des premières, aux termes de l'article 2 du décret du 26 septembre 1855, est de la compétence des trésoriers-payeurs et autres comptables publics, sous la direction du ministre des Finances. De son côté, l'article 3 précise, au second aliéna, que l'ordonnateur est chargé de diriger « *la perception des produits qui se réalisent aux colonies pour le compte de l'État* »<sup>1621</sup>. Ainsi, en pratique, la perception, aux colonies, des recettes coloniales appartenant à l'État est réalisée sous la direction du commissaire ordonnateur, pour le compte du ministre des Finances. Cette double subordination de l'ordonnateur apparaît, avec plus de force, en matière comptable. Chargé de l'administration économique des services de l'État dans la colonie, il veille à l'utilisation des ressources nécessaires à leur bon ordre et envoi, mensuellement, les comptes des dépenses coloniales à la charge de l'État, tant en matières qu'en deniers, au ministre de la Marine<sup>1622</sup>. De même, chargé de percevoir les revenus de l'État aux colonies, l'ordonnateur tient, aux termes de l'article 11, « *un compte spécial des recettes réalisées pour le compte de l'État* » et l'adresse, mensuellement, au ministre des Finances<sup>1623</sup>.

Par ailleurs, malgré la compétence du directeur de l'intérieur, l'ordonnateur exerce certaines prérogatives en matière de budget colonial. Ainsi, les dépenses et les recettes afférentes au budget local redeviennent de la compétence de l'ordonnateur, quand elles sont réalisées en dehors de la colonie<sup>1624</sup>. Cette compétence spéciale de l'ordonnateur sur le budget local découle du rôle que lui attribuent les ordonnances organiques des colonies. Aux termes de ces divers textes, toujours applicables, l'ordonnateur reste le comptable de principe de la colonie et centralise, à ce titre, les comptes des divers services coloniaux, même ceux afférents au service local. Dès lors, même si le directeur de l'intérieur, suite aux réformes de 1855, est devenu ordonnateur des dépenses nécessaires au service intérieur des colonies, il ne peut procéder directement à ces actes, quand ils sont

---

<sup>1621</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI<sup>ème</sup> série - second semestre de 1855*, op. cit., p. 534.

<sup>1622</sup> *Ibid.*, pages 536 et 337, articles 11 à 18.

<sup>1623</sup> *Ibid.* Ce compte est dressé « *d'après les instructions du ministre des Finances* ». Le directeur de l'intérieur est également soumis à cette double sujétion.

<sup>1624</sup> *Ibid.*, pages 550 et 551, articles 82, sur les dépenses réalisées en dehors de la colonie, et 84, sur les recettes dans la même situation.

réalisés en dehors de la colonie, sans compromettre la clarté des comptes de l'établissement<sup>1625</sup>. L'article 109 du décret du 26 septembre 1855 dispose également que l'ordonnateur tient, mensuellement, une comptabilité sommaire du service local<sup>1626</sup>. L'article 111, alinéa premier, précise que cette comptabilité doit permettre à l'ordonnateur de dresser un tableau récapitulatif de l'ensemble des opérations réalisées, tant en recette qu'en dépense, pour le service local<sup>1627</sup>. L'alinéa second ajoute que « *ce tableau doit présenter, tant en recette qu'en dépense, une concordance parfaite avec le compte établi par le directeur de l'intérieur* »<sup>1628</sup>. L'intérêt de ce tableau se situe au niveau de la responsabilité comptable du directeur de l'intérieur, à l'occasion de la clôture d'un exercice budgétaire. En effet, les comptes que cet administrateur rédige sont annuellement débattus par le conseil général de la colonie, puis définitivement arrêtés par le gouverneur, en conseil privé<sup>1629</sup>. Le tableau dressé par l'ordonnateur sert, à cette occasion, à apprécier la sincérité comptable du directeur de l'intérieur. Cette réforme touche également l'Inspection coloniale, redevenue, suite aux réformes de 1853 sur le statut des officiers d'administration de la Marine, le Contrôle colonial<sup>1630</sup>. Le décret du 26 septembre 1855 retire au contrôleur l'exécution des marchés et la représentation de l'intérêt public en cas de contentieux administratif<sup>1631</sup>. Son domaine d'action devient principalement comptable et il assure « *la vérification préalable des liquidations concernant les dépenses métropolitaines et les dépenses locales* »<sup>1632</sup>. Comme le commissaire ordonnateur, le contrôleur agit pour le compte du ministre de la Marine et du ministre des Finances. À ce titre, « *dans les cas urgents, et s'il y a péril pour les intérêts du Trésor colonial ou métropolitain, pour ceux des communes, hospices et autres établissements publics, le contrôleur colonial peut faire fermer provisoirement les mains aux comptables et prendre toutes les mesures nécessaires pour la*

---

<sup>1625</sup> Cette prérogative est proche de celle exercée par le commissaire aux approvisionnements sur les matières entrantes et sortantes de l'arsenal. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 1.

<sup>1626</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI<sup>ème</sup> série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 555.

<sup>1627</sup> *Ibid.*, p. 556.

<sup>1628</sup> *Ibid.*

<sup>1629</sup> *Ibid.*, p. 556-558, articles 114, 116 et 117.

<sup>1630</sup> Voir *supra*, partie 1, chapitre 1, section 2, sous-section 1, paragraphe 2.

<sup>1631</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI<sup>ème</sup> série - second semestre de 1855, op. cit.*, p. 581-582, article 248. Ces compétences sont transférées au directeur de l'intérieur.

<sup>1632</sup> *Ibid.*, article 249.

*conservation des deniers et valeurs* »<sup>1633</sup>. À la différence du contrôleur de la Marine, le contrôleur colonial peut ainsi interférer dans l'administration de la colonie, à la différence de son homologue de la Marine.

Les réformes réalisées par le Second Empire sont une étape importante dans la formation d'une administration coloniale, totalement indépendante de celle de la Marine. Néanmoins, ces textes ne produisent leurs pleins effets qu'à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion. Ils sont révélateurs de l'état réel de ces établissements, à savoir suffisamment développés pour pourvoir à la majorité de leurs dépenses. Les établissements secondaires restent régis par leurs dispositions propres et les textes de 1855, notamment les décrets du 31 juillet, sur la nomenclature des dépenses obligatoires du service local des colonies, et du 26 septembre, sur le service financier des colonies, ne font que préciser les compétences, en matière de gestion des ressources coloniales, du gouverneur et du chef du service administratif. Surtout, le décret du 26 septembre 1855 place l'ordonnateur colonial dans une situation proche de celle du commissaire général d'un port militaire. Suite aux réformes réalisées en matière d'administration navale et d'administration coloniale, ces deux chefs de service tendent à se spécialiser d'un point de vue technique. Néanmoins, la notion d'administration économique n'est pas remise en cause. Ainsi, chacun conserve certaines attributions comptables sur les responsables techniques de leur département, c'est-à-dire le directeur de l'intérieur pour les colonies et les chefs des directions pour les arsenaux. De même, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, la notion d'administration économique fonde la compétence du commissaire-chef du service administratif, en matière de police intérieure et d'administration du bagne.

## **b – La réforme de 1882**

Les réformes de la Troisième République parachèvent cette spécialisation du commissaire ordonnateur. D'un point de vue institutionnel, cette spécialisation

---

<sup>1633</sup> Voir *Bulletin des lois de l'Empire Français - XI<sup>ème</sup> série - second semestre de 1855*, op. cit., p. 582, article 252.



est accrue par la création d'une direction de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie, en 1874, puis en Guyane, en 1878.

Le décret du 12 décembre 1874, sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, synthétise l'ensemble des évolutions qui touchent l'administration coloniale depuis 1833. Ce texte réforme l'administration de la Nouvelle-Calédonie, jusque-là organisée comme un établissement secondaire. La Nouvelle-Calédonie est placée sous le régime administratif des grandes colonies. L'ordonnateur est chargé de l'administration générale de la Marine et des services coloniaux à la charge de l'État. Au titre de la première, il continue d'assurer la fonction de chef du service administratif d'un port secondaire<sup>1634</sup>. Les services coloniaux à la charge de l'État restent ceux définis par le sénatus-consulte de 1854, sur le régime législatif des colonies, modifié par le sénatus-consulte de 1866 et le décret de 1855, sur le régime financier des colonies. À la différence de ce dernier texte, l'autorité de l'ordonnateur sur les finances de l'État aux colonies est expressément affirmée et les trésoriers-payeurs lui sont subordonnés<sup>1635</sup>. L'article 130 précise également que le directeur de l'administration pénitentiaire ne peut proposer, au gouverneur, aucune dépense qui ne soit revêtue du visa de l'ordonnateur<sup>1636</sup>. Comme le contrôle annuel des comptes du service local, cette prérogative est un reliquat de l'administration économique. En effet, les services coloniaux à la charge de l'État sont essentiellement de nature militaire et le commissaire ordonnateur est, en pratique, chargé de l'administration des forces présentes dans la colonie<sup>1637</sup>. Les réformes de 1882 achèvent cette évolution. Le régime financier des colonies, défini en 1855, est réformé, suite aux décrets des 15 septembre et 3 octobre 1882, réorganisant et rationalisant l'administration de l'ensemble des colonies. Ces textes suppriment la fonction d'ordonnateur aux colonies et lui substituent celle de chef du service administratif de la Marine. Cette titulature est plus conforme au domaine de compétence de ce chef de service. En effet, au début des années 1880, les chefs de service aux colonies disposent, suite aux réformes réalisées sous le

---

<sup>1634</sup> Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 889, article 101.

<sup>1635</sup> *Ibid.*, articles 102 et 105.

<sup>1636</sup> *Ibid.*, p. 896. Le visa est également obligatoire pour les projets de marchés d'approvisionnements ou de travaux.

<sup>1637</sup> *Ibid.*, p. 889, article 102.

Second Empire et confirmées dans les années 1870, de l'ordonnancement des dépenses de leurs services. La tutelle administrative, aux colonies, se limite aux visas des dépenses proposées par le directeur de l'administration pénitentiaire et à l'établissement du tableau comptable des dépenses du service local, nécessaire pour apprécier, en fin d'exercice, la sincérité des comptes rendus par le directeur de l'intérieur.

La distinction entre les dépenses à la charge de l'État et celles à la charge des colonies est confirmée et les premières restent grevées sur le budget de la Marine. Aux termes des décrets du 15 septembre et du 3 octobre 1882, les services et dépenses civils à la charge de l'État relèvent du directeur de l'intérieur, tandis que les services militaires sont confiés à un commissaire chef du service administratif de la Marine<sup>1638</sup>. Ces deux textes sont complétés par le décret du 20 novembre 1882, sur le régime financier des colonies. Ce décret, qui réforme le texte de 1855, tire les conséquences de la suppression de la fonction d'ordonnateur et des prérogatives comptables accrues des chefs de service. Les chefs de service - le chef du service administratif de la Marine, le directeur de l'intérieur et le directeur de l'administration pénitentiaire - acquièrent la qualité d'ordonnateur secondaire<sup>1639</sup>. À cette occasion, les reliquats de la tutelle administrative sont supprimés. De même, les trésoriers-payeurs sont désormais subordonnés directement au gouverneur, qui assure la direction du Trésor aux colonies. C'est l'application, aux colonies, de l'autonomie des directions, alors en débat, en matière d'administration des forces navales<sup>1640</sup>.

---

<sup>1638</sup> Voir *supra*, A.

<sup>1639</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1882, op. cit.*, volume 2, p. 858, article 4.

<sup>1640</sup> Voir partie 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

## **Conclusion**

La création de l'intendance maritime, en 1909, achève l'évolution du Commissariat de la Marine. La Marine est alors devenue une force technique dont le service administratif est assuré par un ensemble de corps d'officiers spécialisés d'un point de vue technique : les officiers du génie maritime pour les travaux à réaliser sur les navires, les officiers de l'artillerie de Marine pour les pièces d'artillerie et les torpilles, etc. Le Commissariat est désormais compétent sur une fraction précise de ce service : les subsistances (les vivres, l'habillement le matériel de couchage) et la centralisation financière, le commissaire général restant ordonnateur secondaire. En raison de cette spécialisation, les commissaires de la Marine perdent leurs anciennes prérogatives en matière d'administration coloniale, désormais assurées par le Commissariat colonial, tandis que, si le bon ordre dans les affaires maritimes continue de relever du ministre de la Marine, cette fonction est désormais assurée par un corps distinct du Commissariat de la Marine : les administrateurs de l'Inscription maritime. Le nouveau système traverse avec succès la Grande Guerre, et le décret du 22 avril 1927, sur l'organisation des forces navales, compile et précise les évolutions réalisées à la veille du conflit. Ce texte confirme aux commissaires de la Marine le domaine de compétences défini en 1909<sup>1641</sup>. Cependant, l'intérêt de ce texte est ailleurs. En effet, son article 4, II, précise que « *l'objet de l'administration étant de pourvoir aux besoins des forces maritimes, l'administration est subordonnée au commandement et couverte par les ordres que nécessite l'intérêt militaire* »<sup>1642</sup>. D'un point de vue strictement légal, c'est la première fois, dans la Marine, que la distinction entre l'autorité militaire et l'autorité administrative, alors presque bicentenaire, est remis en cause. Ce texte, comme les grands textes antérieurs adoptés en matière d'administration des forces navales, ne fait, néanmoins que confirmer une situation de fait, établie depuis longtemps. En effet, cette subordination est en germe dès le Consulat. Le règlement du 7 floréal an VIII confie définitivement aux corps militaires de la Marine la direction effective des opérations réalisées dans les arsenaux, même si le Commissariat, représentant du

---

<sup>1641</sup> Voir *Bulletin des lois de 1927 – Partie principale (1<sup>er</sup> section)*, op. cit., p. 1377, article 22.

<sup>1642</sup> *Id.*, page 1369.

ministre de la Marine en matière de dépenses, exerce sur eux la tutelle administrative. Surtout, cette disposition du décret du 22 avril 1927 met un terme définitif au débat né après le désastre de la Guerre de Sept ans, et portant sur la portée des prérogatives respectives des officiers militaires et des officiers d'administration de la Marine en matière d'administration des forces navales. Continué par la question de l'autonomie des directions, ce débat est clos dès 1900, et une nouvelle fois, le grand texte régissant l'administration des forces navales n'est que déclaratif d'une situation déjà établie.

Les réformes réalisées pendant la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle sont déterminantes. La question de la nature de la direction de l'arsenal – duale ou unique, civile ou militaire – est close par l'établissement définitif des préfectures maritimes en 1826, tandis que sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire, les réformes réalisées en matière de levée des équipages, d'administration coloniale et d'administration des forces navales amorcent l'évolution future de la fonction de commissaire de la Marine. Cependant, ces réformes ne remettent pas en cause l'existence de l'« établissement maritime de Colbert », ni la fonction particulière assurée par les commissaires de la Marine malgré la reconnaissance légale, à leur profit, du statut militaire en 1853. Elles témoignent néanmoins de l'existence d'une politique navale clairement définie sous ces régimes. La transition entre la marine à voile et la marine moderne est alors réalisée, tandis que les bases du second empire colonial sont établies. Surtout, ces réformes procèdent du réalisme. En effet, aucune modification majeure n'est réalisée. L'échec des réformes de 1791, 1795, 1815 et 1835 en matière d'administration des arsenaux, de même que l'échec des réformes réalisées durant le Premier Empire en matière de levée du personnel nécessaire au service des forces navales et des arsenaux illustrent les difficultés d'une telle entreprise dans le domaine maritime. Les modifications apportées tant en matière d'administration des arsenaux que d'administration coloniale ou d'Inscription maritime sont ponctuelles, issues de considérations pratiques. L'autonomie accrue des directeurs techniques en matière d'administration du matériel nécessaire à leurs services est la conséquence de la technicité du navire de guerre moderne. En matière coloniale, l'évolution est la conséquence du développement que connaissent les colonies. Certains établissements, notamment les « Vieilles Colonies », sont alors suffisamment

développés pour pourvoir eux-mêmes à leur besoins. Les commissaires de la Marine assurant la fonction d'ordonnateur dans ces établissements perdent une grande partie de leurs attributions, notamment en matière financière, et se concentrent sur l'aspect militaire de leur fonction : l'administration des forces nécessaires à la défense de ces établissements. Les évolutions qui touchent le service des commissaires de l'Inscription maritime dans les années 1820-1830 est l'exemple le plus significatif. En effet, une jurisprudence, l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 13 décembre 1828, et une circulaire, la circulaire du 9 avril 1835, reviennent sur l'ancienne conception militaire du statut de marin. Ce statut est néanmoins maintenu, mais présente désormais un intérêt économique. De même, les commissaires de l'Inscription maritime demeurent compétents pour procéder aux levées de marins, mais cette fonction n'est plus la finalité des prérogatives de ces officiers. En effet, les commissaires de l'Inscription maritime deviennent, durant le premier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle, les administrateurs locaux, au sens commun, du littoral, occupant le vide laissé par la suppression des amirautés. Ainsi, de même que les appelés sont levés par les représentants locaux du pouvoir central, les préfets, les marins sont levés par les représentants locaux de l'État en matière maritime, les commissaires de l'Inscription maritime. L'« établissement maritime » de Colbert a ainsi évolué progressivement. Son existence est à la fois un handicap et un atout pour la Marine française. Il est d'abord un handicap car il fait de la Marine non une force militaire, mais une administration. Il faut attendre 1868 pour qu'un poste de chef d'état-major général de la Marine soit créé, tandis que la mise en place d'un réel état-major central de la Marine, chargé de préparer les opérations militaires, n'est réalisée qu'après la Première Guerre mondiale. Cette carence dans le commandement central explique en partie les défaites de la flotte durant la guerre de Sept Ans ou pendant les guerres révolutionnaires et impériales. Néanmoins, la centralisation de l'ensemble des affaires maritimes entre les mains du secrétaire d'État – puis ministre – de la Marine, secondé en la matière par les officiers d'administration, permet une meilleure gestion des ressources nécessaires à l'existence d'une marine de guerre. Ainsi, la Marine française a pu se relever de ses défaites. Le traité de Paris de 1783, qui met fin à la guerre d'Indépendance des Treize Colonies, apparaît ainsi comme la revanche de la Royale sur la Navy. De même, malgré les pertes, tant humaines

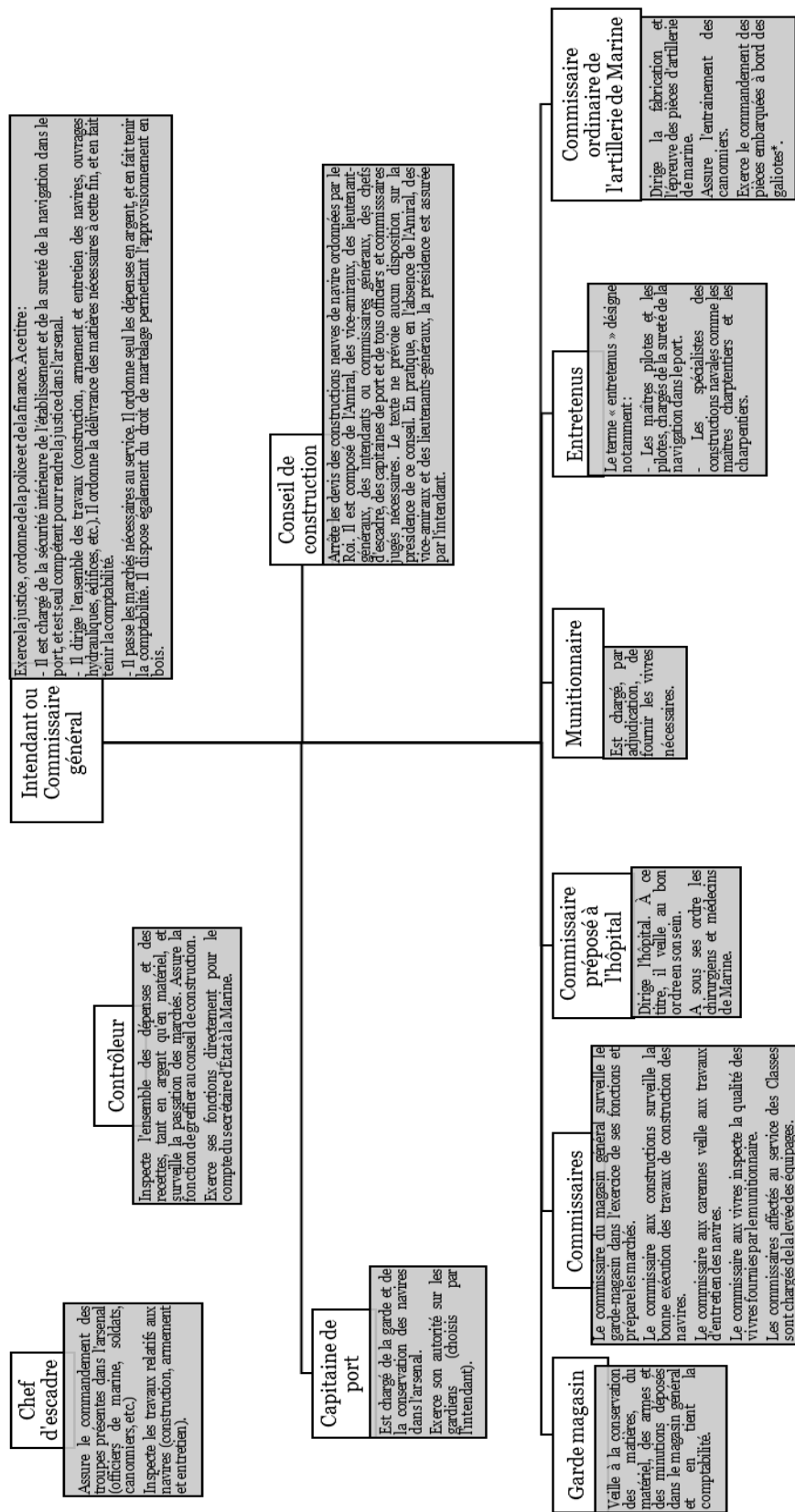
que matérielles, dues à la guerre entre 1792 et 1815, la Restauration, en réorganisant le mode de formation des équipages, parvient à maintenir la présence du pavillon français outre-mer tout en libérant les marins inscrits pour la navigation commerciale.

Sous la Troisième République, les premiers gouvernements se consacrent d'abord à rétablir l'Armée de terre, ébranlée par la défaite de 1871. Cependant dès les années 1880, les questions maritimes sont de nouveau abordées. Les différents gouvernements achèvent les évolutions amorcées sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire. L'« établissement maritime » de Colbert est alors démantelé. Le développement des colonies, dans les années 1880, remet en cause la compétence du ministre de la Marine. Le Commissariat colonial est créé en 1889 pour administrer les troupes employées à la défense des colonies, et en 1894, le ministère des Colonies est créé. En 1900, les troupes coloniales sont rattachées au ministère de la Guerre. À la veille de la Première guerre mondiale, outre la flotte, le ministre de la Marine reste compétent pour l'administration des affaires maritimes locales. Cette prérogative est supprimée après la Seconde guerre mondiale. En 1948, les ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air sont regroupés au sein du ministère de la Défense nationale. En 1967, l'Inscription maritime est remplacée par les Affaires maritimes. Cette administration est rattachée au ministère de tutelle de la mer : d'abord le ministère des transports puis le ministère en charge de l'environnement, actuellement le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Néanmoins, ultime héritage de Colbert, les Affaires maritimes demeurent de la compétence d'un corps d'officiers de la Marine : les administrateurs des Affaires maritimes, titulature qui remplace celle d'administrateur de l'Inscription maritime en 1967.

## **Annexe :**

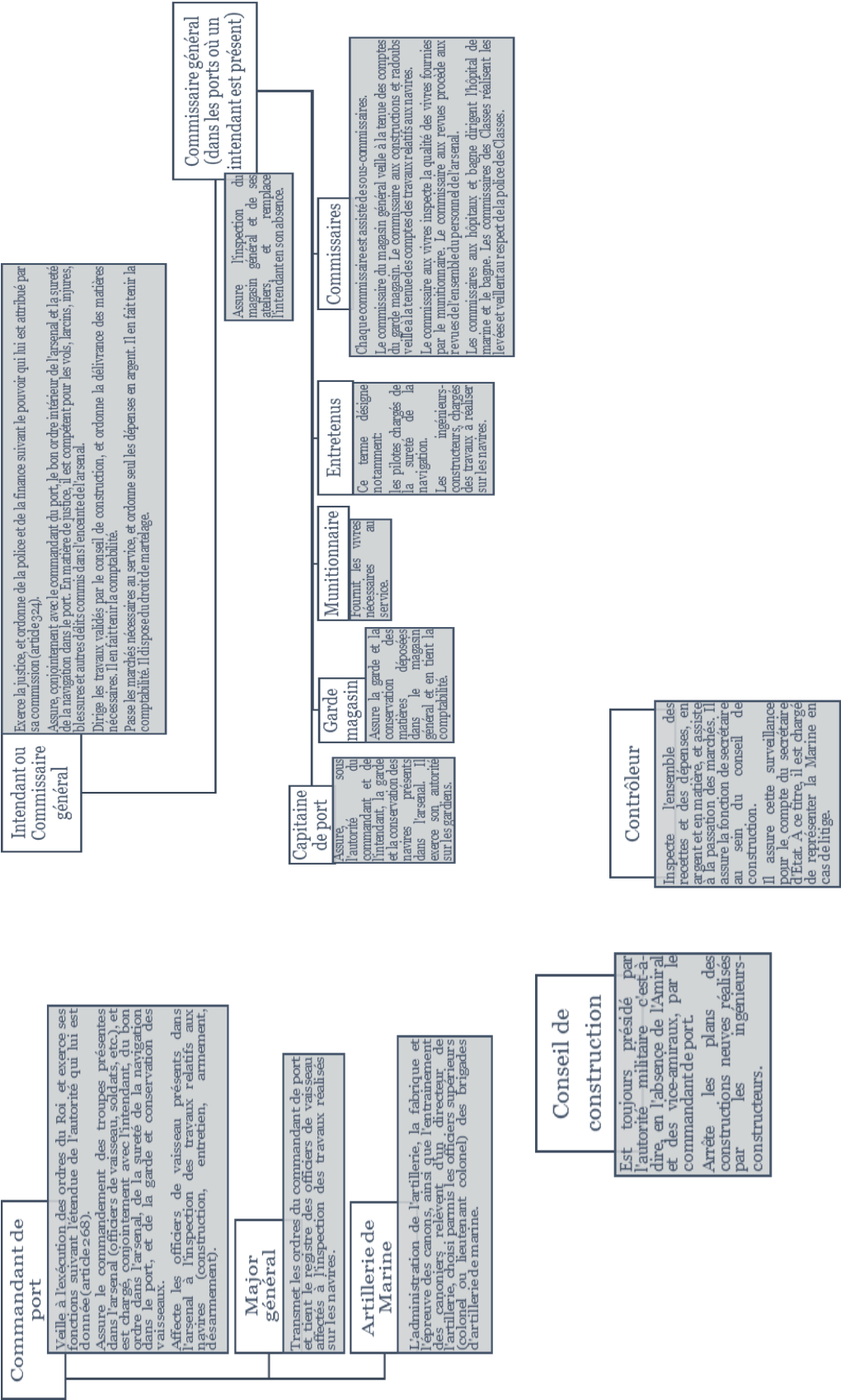
Organisation des ports militaires de 1689 à 1909

**Ordonnance du 15 avril 1689 pour les armées  
navales**

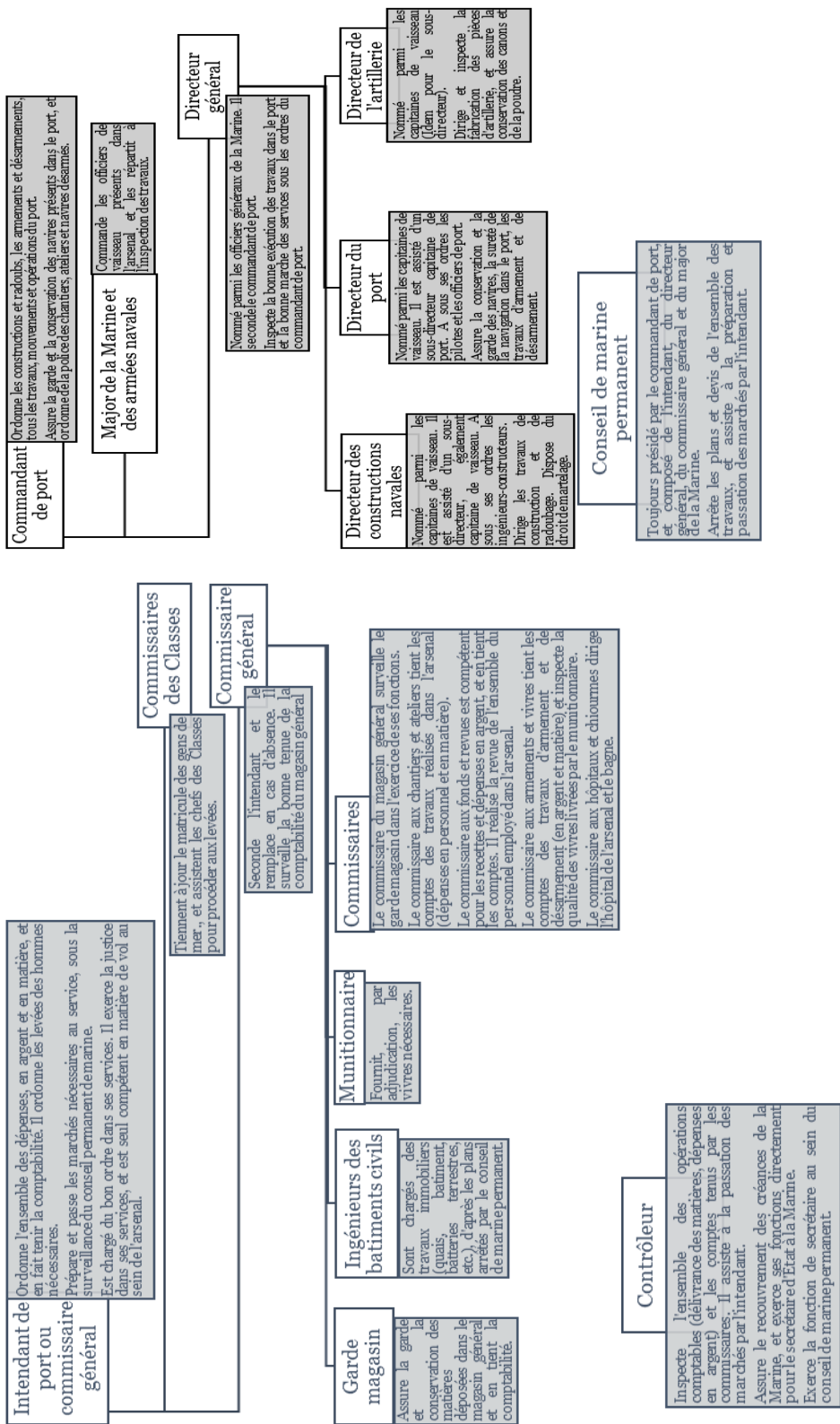




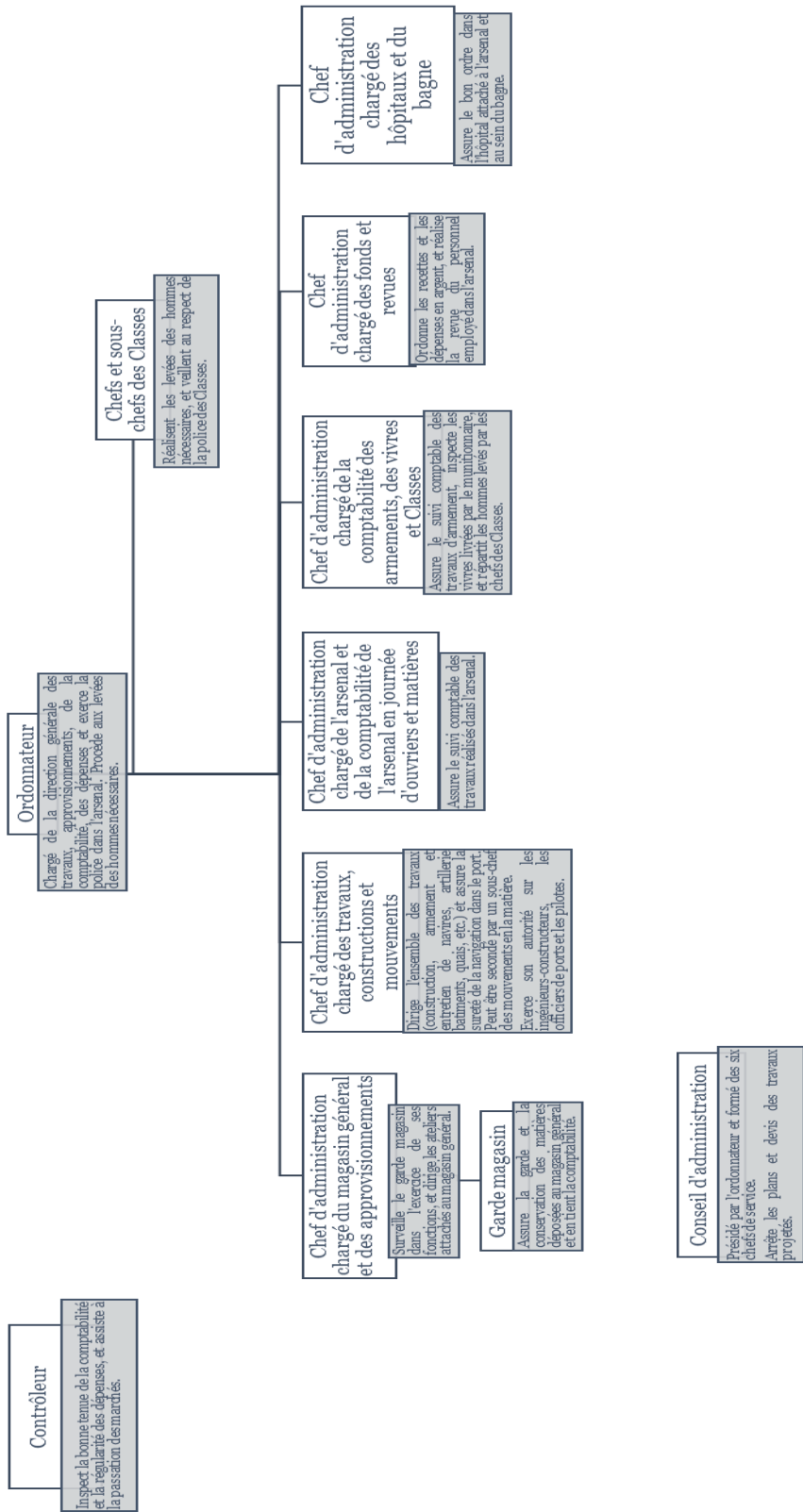
Réforme de 1765 (ordonnance du 25 mars)



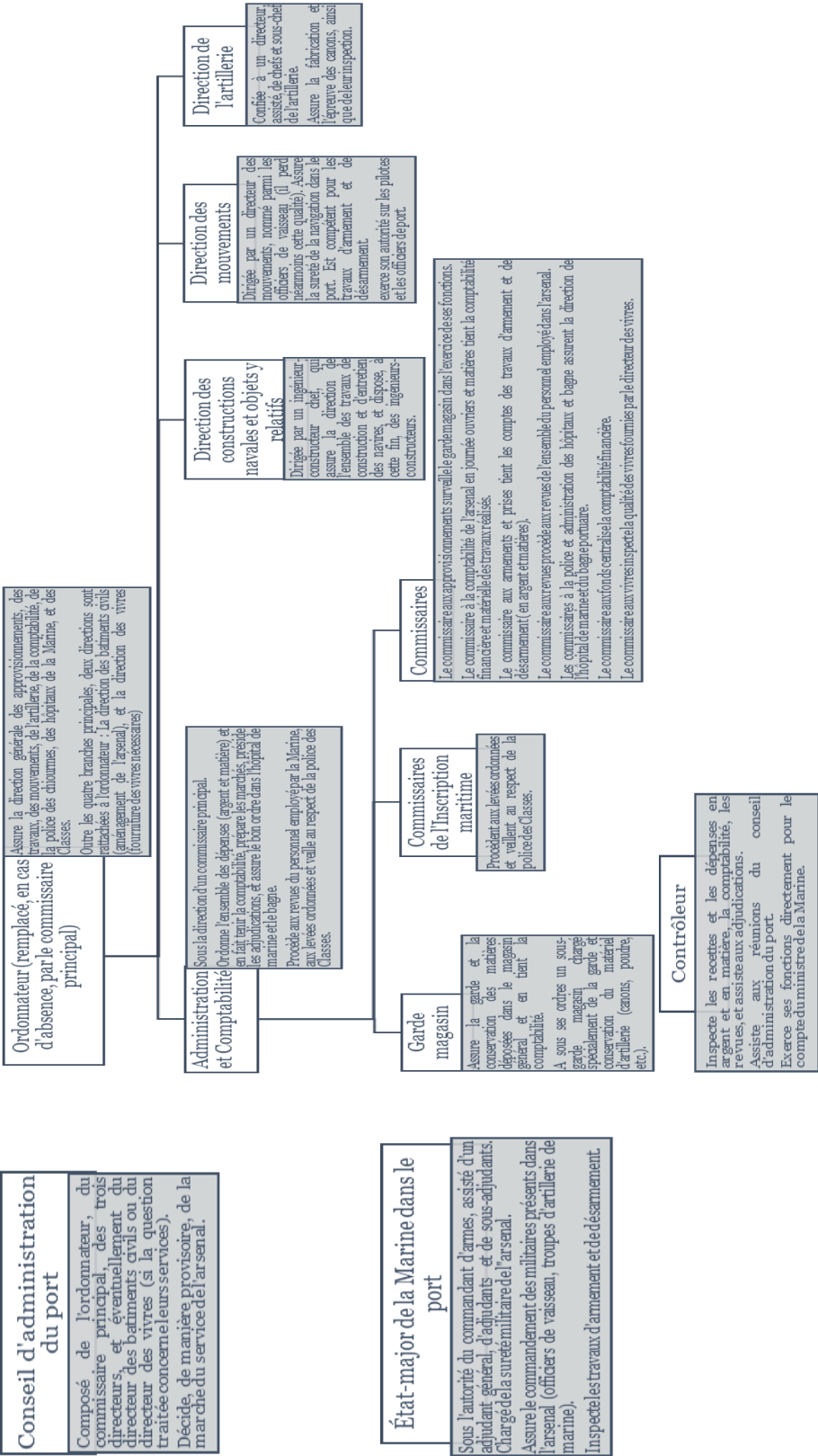
**Réforme de 1776 (ordonnance du 27 septembre. Ce dispositif est repris par l'ordonnance du 29 novembre 1815)**



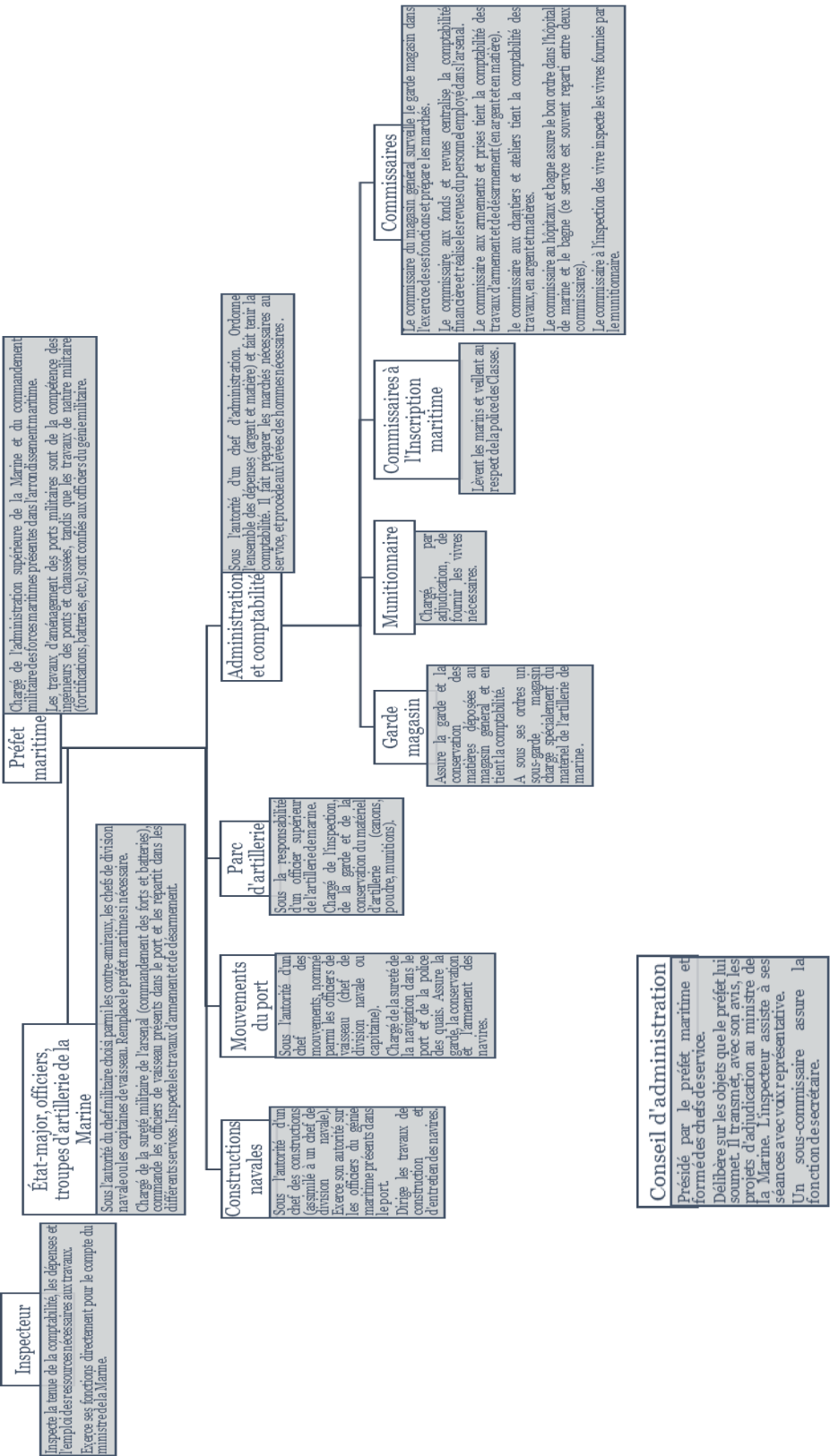
# Réforme de 1791 (décret du 21 septembre, sur l'administration des ports et objets y relatifs)



Réforme de 1795 (Décret du 2 brumaire an IV, relatif à l'administration des ports et arsenaux de la Marine)



Réforme de 1800 (règlement du 7 floréal an VIII sur l'organisation de la Marine)

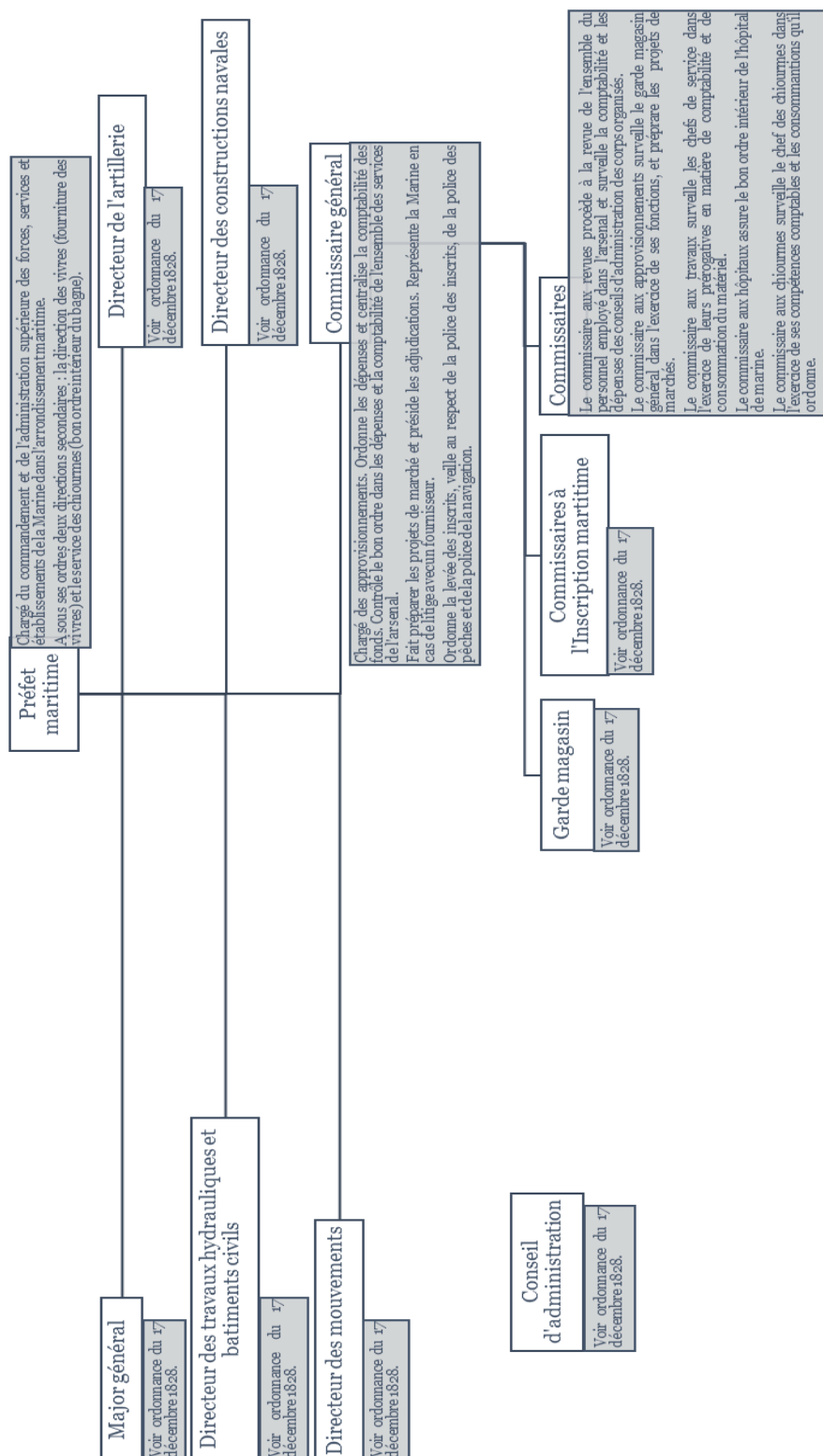


**ports)**

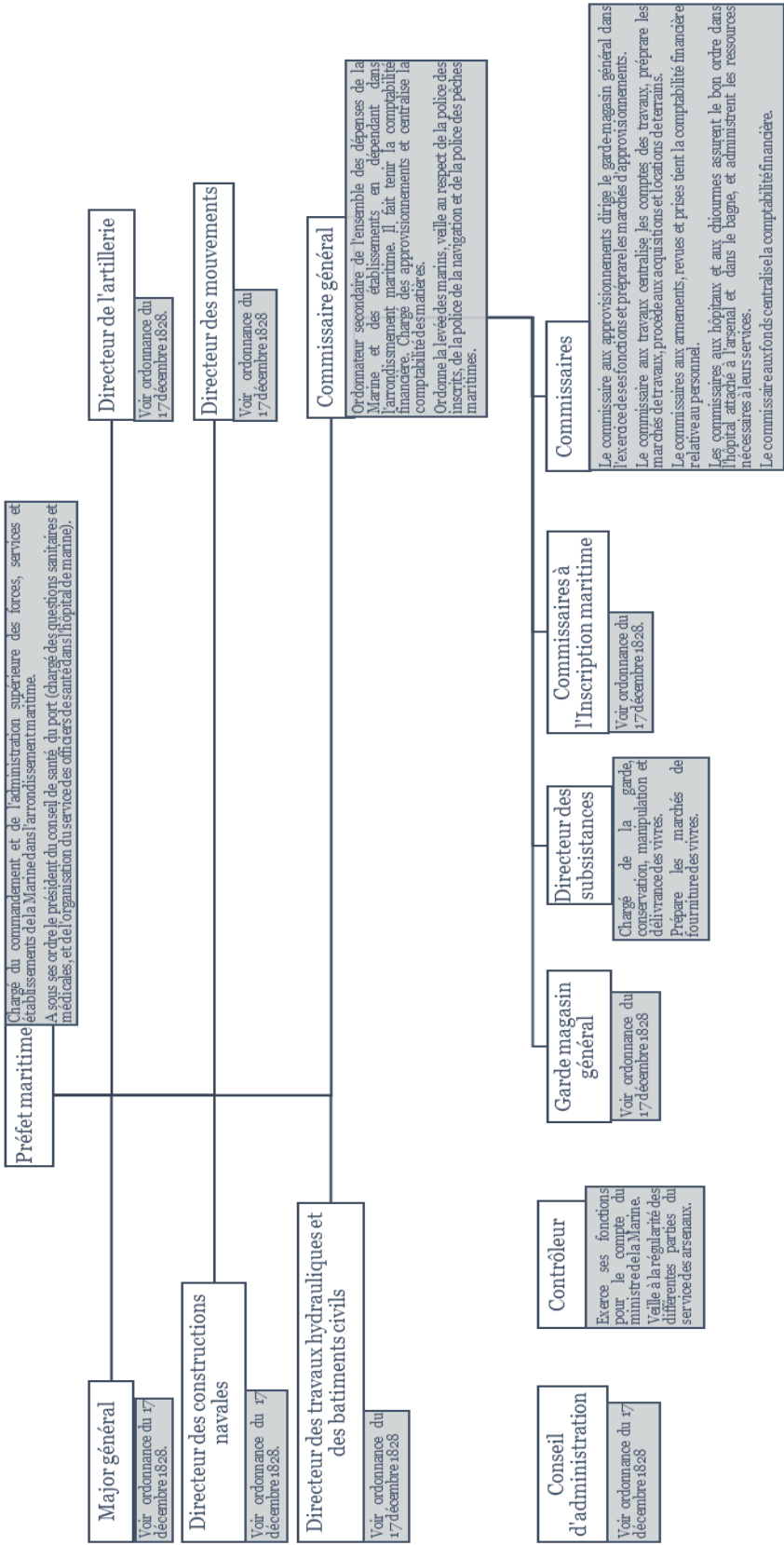




**Réformes de 1835 (compilées dans l'ordonnance du 11 octobre 1836  
concernant le Commissariat de la Marine)**

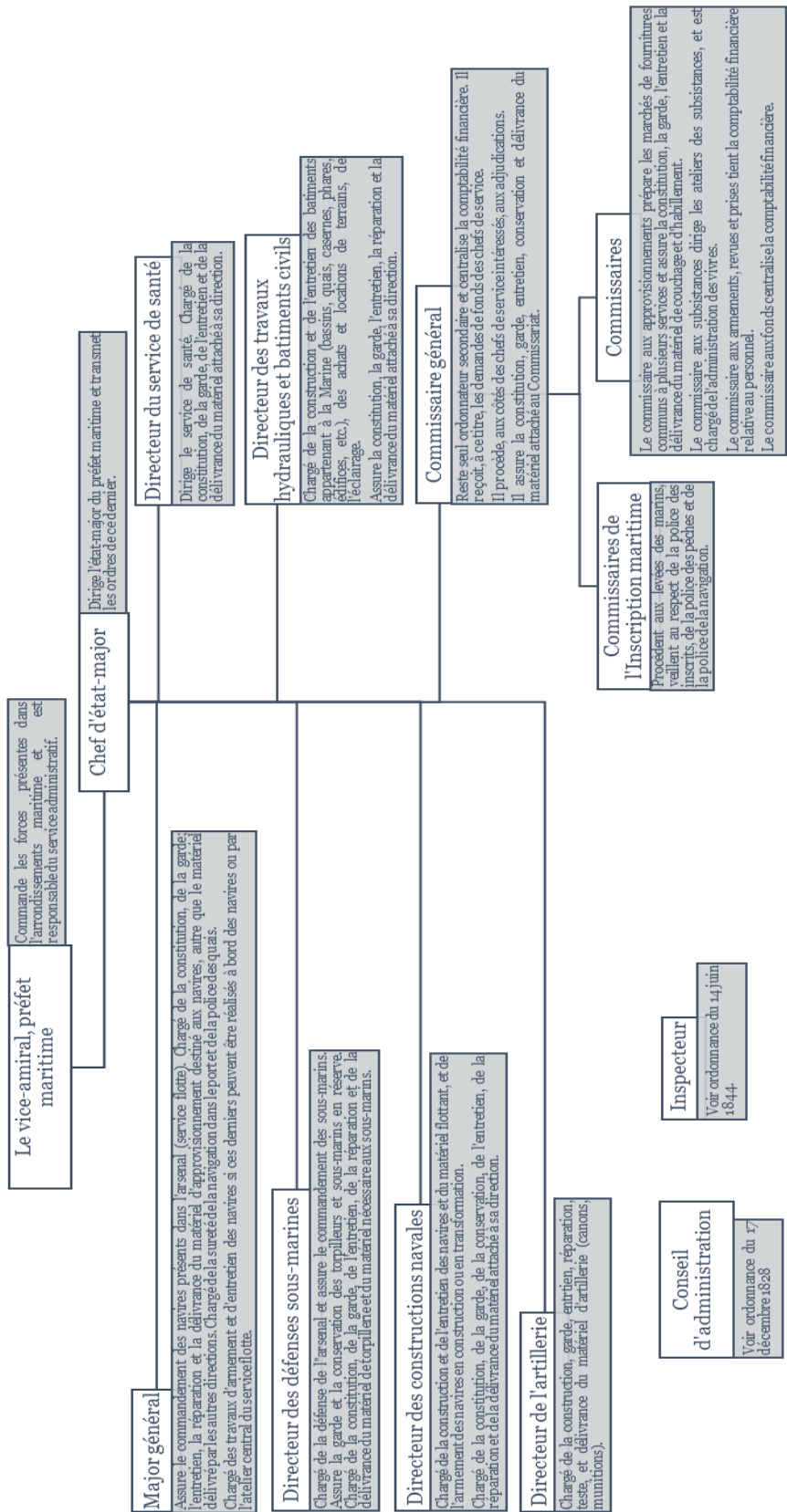


# **Réforme de 1844 (ordonnance du 14 juin concernant le service administratif de la Marine)**

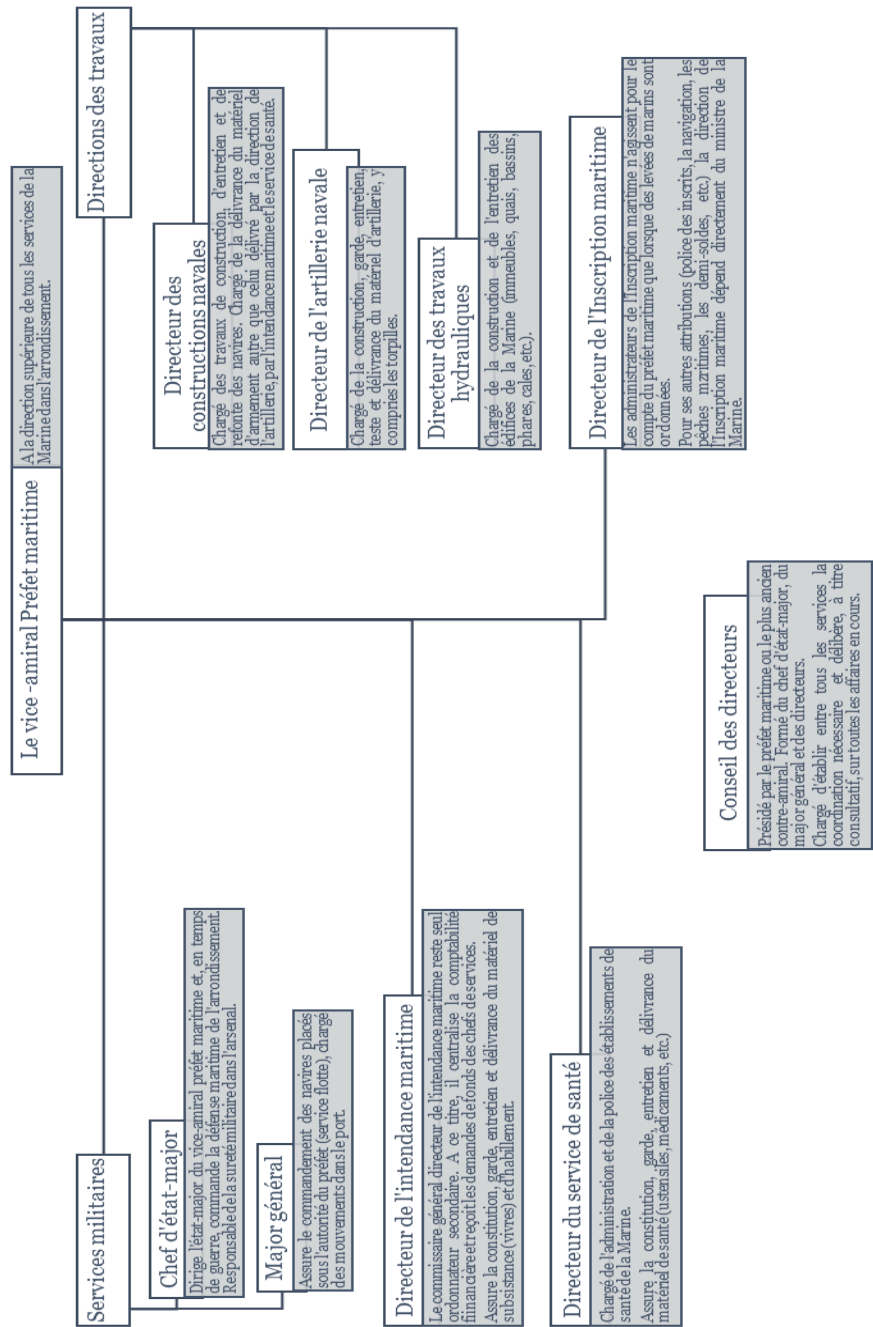




# Réforme de 1900 (décret du 25 août sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux e les établissements de la Marine)



# Réforme de 1909 (Décret du 18 décembre 1909 portant réorganisation des services administratifs de la Marine)



# **Glossaire**

Ces définitions sont tirées de la troisième édition du Dictionnaire de marine du vice-amiral Willaumez.

**Armement** : Cette opération consiste à équiper un navire de tout le matériel nécessaire pour naviguer (voiles, agrès et appareils). À l'inverse, le désarmement consiste à retirer d'un navire son matériel de navigation. Les positions intermédiaires – commission de port puis les différentes catégories de la réserve – correspondent à des degrés de préparation des navires plus ou moins avancés.

**Appareaux** : Terme générique désignant les objets nécessaires pour manœuvrer les vergues, les voiles, les ancres, le gouvernail, etc.

**Arsenal** : C'est le lieu de production du matériel nécessaire aux forces militaires.

**Affrètement** : Ce terme désigne le louage d'un navire. Dans les régions méditerranéennes, ce genre de convention est appelé nolisement.

**Billeteur** : Ce terme désigne le marin qui reçoit la somme totale des paiements à réaliser dans l'équipage d'un navire, à charge pour lui d'en faire le versement à qui de droit.

**Bouline** : La bouline est une peine infligée par l'équipage. Une partie de l'équipage se range en deux rangs, face à face, avec des « garcettes », un bout de corde. Le condamné doit courir un certain nombre de fois entre les deux rangs, pendant que les membres de l'équipage le frappent.

**Cale** : La peine de la cale consiste à attacher le marin condamné à un cabillot - une planche de bois arrimée à un boulet - puis à le plonger un certain nombre de fois, depuis la grande vergue, dans la mer. C'est l'une des peines les plus critiquées, les marins condamnés faisant une chute de 10 mètres.

**Carénage** : Opération de nettoyage de la carène, c'est-à-dire de la partie immergée de la coque.

**Cabotage** : Désigne la navigation à proximité des côtes.

Classes des gens de mer : Renommée Inscription maritime en 1795, c'est, à l'origine, le mode de levée des hommes nécessaires à la Marine. Elles évoluent progressivement, au XIX<sup>ème</sup> siècle, en une administration autonome de la Marine.

Entretenus : le terme d'entretenus désigne, dans un premier temps, l'ensemble des personnels, tant civils que militaires, employés de manière permanente par la Marine. Sous l'Empire, ce terme tend à être réservé aux officiers non-militaires (commissaires, officiers de santé notamment). Si le statut militaire ne leur est pas reconnu, ils disposent de marques d'autorité militaire.

Galiote : Les galiotes sont des navires transportant uniquement deux pièces d'artillerie – des mortiers – et utilisés pour bombarder des objectifs à terre.

Gréement : Ou agrès. Ce terme désigne l'ensemble des cordages, poulies, etc., qui servent à la manœuvre des voiles. On distingue le gréement dormant qui sert à la tenue de la mâture, et le gréement courant, qui sert à la manœuvre des voiles.

Interlope : Terme désignant la contrebande maritime.

Long cours : Désigne la navigation en haute-mer.

Navire de servitude : Désigne les navires chargés, dans un port, du transport du matériel et des personnes.

Nolis : Synonyme de fret. Ces termes désignent la cargaison d'un navire de commerce. Ils désignent également le loyer perçu par le propriétaire d'un navire pour l'affrètement/nolisement de ce dernier.

Ponant : C'est l'opposé du Levant. Ce terme désigne les côtes de l'océan atlantique, tandis que le second désigne les côtes de la mer méditerranée

Radoubage : synonyme de carénage

Rescousse : La rescousse est la prime accordée pour le sauvetage d'un navire capturé par l'ennemi.

Refonte : Ce terme désigne l'opération consistant à remplacer, sur un navire, les éléments anciens corrodés par l'eau de mer par des éléments neufs. On distingue la demi-refonte, ou grand radoub, de la refonte totale, qui aboutit à reconstruire un navire, et souvent à le moderniser.

Surestarie : Ce terme désigne les indemnités que doit payer un affréteur au propriétaire du navire affrété, quand le temps de déchargement dépasse celui prévu au contrat d'affrètement.

# **Sources**

## **Sources manuscrites :**

### ARCHIVES NATIONALES

#### -CARAN :

Fond ancien de la Marine. Série A. Actes du pouvoir souverain.

Fond ancien de la Marine. Sous-série C7. Dossiers individuels.

Fond ancien de la Marine. Série G. Documents divers. Carton 132. Moyens financiers proposés pour le rétablissement du budget de la Marine. 1757 – 1778. Carton 133. Mémoires généraux sur l'administration et la police des arsenaux. 1678 – 1786.

#### -OUTRE-MER :

Fonds ministériels – Premier Empire colonial. Série A. Actes du pouvoir souverain.

Fonds ministériels – Deuxième Empire Colonial. Sous-série 1 LEG. Lois, décrets, ordonnances, décisions sur rapports - an X/1846.

### SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE.

#### -Antenne de Brest :

Sous-série 2E. Commissaire aux armements.

Sous-série 2O. Bagne de Brest. Carton 1. Correspondance du Commissaire aux Chiourmes. Carton 2. Ordres de service des chiourmes. Carton 6. Ordres de service du préfet maritime et du commissaire général.

-

-

-Antenne de Cherbourg :

Sous-série 1E1. Enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service.

Sous-série 1E11. Lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général.

Sous-série 1E12. Détail des travaux – correspondance.

Sous-série 1E14. Divers.

-Antenne de Toulon :

Sous-série 1A1 (lettres reçues du ministre de la Marine – 1789-an II). Cartons 106 à 139.

Sous-série 1E1. Ordonnances, règlements, répertoires d'archives. Carton 10. Service du Commissariat. Carton 20. Du commissaire aux approvisionnements.

Sous-série 1E5. Correspondance du commissaire général. Cartons 34 (an IX) à 54 (chiourmes - Empire)

Sous-série 1E7. Décisions de principe du préfet maritime – 1841/1911.

Sous-série 1E8. Correspondance adressée au commissaire générale. Cartons 1 (an II – an VIII) à 137 (divers 1813).

Sous-série 1P2. Inscription maritime - Dépêches ministérielles. Cartons 22 (1835) à 30 (1843).

## **Sources imprimées :**

### **1 – Sources légales :**

#### **1.1 – législation relative à la Marine et aux colonies :**

##### **1.1.1 – Compilations générales :**

BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – Partie officielle*, Paris : Imprimerie Royale, 1815 – 1848. De un à deux volumes publiés chaque année entre 1808 et 1840.

BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, Paris : Imprimerie Nationale, 3 volumes publiés entre 1849 et 1859.

*Code des armées navales*, dans TROCHET DE BOISMÊLÉ, DE BLOIS et BOURDOT DE RICHEBOURG, *Histoire générale de la Marine*, Paris : chez Antoine Boudet, 1758, volume 3.

LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, Paris : Imprimerie de la République. 19 volumes publiés de 1795 à 1808.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Bulletin officiel de la Marine*, Paris : chez Eugène Lacroix imprimeur-libraire. 2 à 3 volumes publiés chaque année de 1848 à 19.

*Ordonnances et règlements concernant la Marine*, Toulon : Imprimerie Mallard, 1787.

*Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, Paris : Imprimerie Nationale, 1877.

SERVICE HISTRIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon.

-Fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Empire), inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la



Marine - Louis XVIII), inv.9620 (ordonnances et autres pièces concernant la Marine - Charles X), inv. 9623 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - 1841 – 1848).

-Sous-série 1E1. Ordonnances, règlements, répertoires d'archives. Carton 24 (Réglementation du Commissariat).

### 1.1.2 – administration des forces navales :

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Décret sur les principes constitutionnels de la Marine du 26 juin 1790*, Paris : Imprimerie Nationale, 1791.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Ordonnance du Roi du 31 octobre 1827 sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale*, Paris : Imprimerie Royale, 1827.

MINISTÈRES DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Décret sur le service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851, annoté de toutes les dispositions qui ont modifié ce décret à ce jour (août 1863)*, Paris : chez J. Dumaine libraire éditeur de l'Empereur, 1864, cinquième éditions.

### 1.1.3 – Inscription maritime et navigation commerciale :

*Édit de Roi du mois de mai 1709, pour l'établissement des fonds nécessaires pour la subsistance des invalides de la Marine, avec création des offices de trésorier et contrôleur nécessaires à cet effet*, Paris : chez Hubert Muguet Premier Imprimeur du Roi et de son Parlement, 1709.

*Édit du Roi concernant les invalides de la Marine, du mois de juillet 1720*, Paris : chez Louis-Denis Delatour et Pierre Simon Imprimeur du Parlement et de la Cour des Aides, 1720.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Règlement général sur l'administration des quartiers, sous-quartiers et syndicats maritimes ; l'Inscription maritime ; le recrutement de la flotte ; la police de la navigation ; les pêches maritimes*, Paris : Imprimerie Impériale, 1867.

*Ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681*, Paris : chez Charles Osmont, 1711.

SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg.

-Série P (Inscription maritime), sous-série 1P5 (actes normatifs), cartons 1 à 8  
(1703 – 1793).

#### **1.1.4 – Colonies :**

DE LA BARRE DE NANTEUIL (Auguste), *Législation de l'île Bourbon*, Paris : Imprimerie J-B Gros, 1844.

DURAND-MOLARD (Martin), *Code de la Martinique*, Saint-Pierre (Martinique) : Imprimerie de Jean-Baptiste Thounes, 1807, 6 volumes.

GANTER (D.), *Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions et circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin*, Hanoi : chez Schneider imprimeur-éditeur, 1891.

INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL, *Lois organiques des colonies – tome II - colonies françaises*, Bruxelles : Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1906

MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent*, Paris : chez Quillau imprimeur, s.d., 6 volumes.

PETIT (Émilien), *Droit public ou gouvernement des colonies françaises – 1771*, Paris : Librairie Paul Geuthner, 1911.

SHORE MILNES (Robert), *Édits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada*, Québec : chez P. E. Desbrats imprimeur, 1803, volume 1.

#### **1.2 – Recueils généraux :**

*Bulletin des lois, séries VIII à XII.*

*Code des délits et des peines, du 3 brumaire an IV, publié par arrêté des représentants du peuple, du 24 frimaire an IV dans les neuf départements réunis par la loi du 9 vendémiaire, Bruxelles : chez F. Hayez Imprimeur-libraire, an IV.*

*Code Pénal du 25 septembre 1791, publié par arrêté des représentants du peuple du 24 frimaire an IV, dans les neuf départements réunis par la Loi du 9 vendémiaire, Gand : chez A. B. Steven, imprimeur de l'administration du département de l'Escaut, an IV.*

*Code Pénal, Paris : Imprimerie Impériale, 1810.*

*DUVERGIER (Jean-Baptiste), Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, Paris : chez Guyot et Scribe, 1824.*

*ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789, Paris : chez Bellin-Leprieur, libraire-éditeur, 29 volumes publiés entre 1824 et 1827.*

### **1.3 – législation militaire :**

*BERRIAT (Honoré-Hugues), Législation militaire ou recueil méthodique et raisonné des lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions actuellement en vigueur sur toutes les branches de l'état militaire, Alexandrie : chez Louis Capriolo, 1812.*

*Code pénal militaire ou nomenclature alphabétique des délits militaires, Lille : chez Focquel - imprimeur des administrations militaires, 1813.*

*CONVENTION NATIONALE, Code pénal militaire pour les armées de la République, en temps de guerre, Paris : Imprimerie Nationale, 1793.*

*GOURNAY (B.-C.), Journal militaire contenant tout ce qui est relatif à la composition et à l'administration de la force publique ; et enfin tout ce qui concerne les militaires - Neuvième année, Paris : chez Belin Libraire, an VI.*

*Législation relative à la Garde Nationale, Paris : Imprimerie et Librairie administrative, 1840.*

## 1.4 –Divers :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours, et autres actes publics émanés en l'an XII et XII du ministère de l'Intérieur*, Paris : Imprimerie Impériale, 1806, tome V.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA GRANDE CHANCELLERIE, *Recueil de lois, décrets, règlements régissant l'ordre national de la Légion d'Honneur et documents annexes*, Paris : Imprimerie Nationale, 1909.

DUJARDIN-SAILLY (N.), *Code des douanes de l'Empire Français*, Paris : aux Archives du Droit Français, 1809. 2 volumes.

## 2 – Débats politiques :

*Adresse de l'Assemblée provinciale de la partie nord de Saint-Domingue à l'Assemblée nationale, du 13 juillet 1790*, s.l. : Imprimerie de Demonville, 1790.

BALD (Claude-Augustin-Antoine), *Opinion de C. A.A. Bald, député du département du Finistère, sur le message du Directoire relatif à l'organisation de la Marine, séance du 29 nivôse an IV*, Paris : Imprimerie Nationale, An IV

BERGEVIN (Olivier), *Rapport de la Commission chargée d'examiner le message du Directoire Exécutif, concernant l'organisation de la Marine, décrété par la Convention nationale*, Paris : Imprimerie nationale, an IV.

BOUCHARD (L.), *Rapport général sur les résultats de l'enquête et des travaux de la commission extra-parlementaire de la Marine*, Paris : Imprimerie Nationale, 1898. 6 volumes.

DE BEURNONVILLE (Pierre-Riel), *Projet de décret sur l'administration des colonies au-delà du cap de Bonne-Espérance, présenté à l'Assemblée nationale le 21 décembre 1790*, Paris : Imprimerie du Patriote François, 1791.

GOULY (Benoît), *Plan de la régénération et de l'organisation de la Marine militaire de la République*, Paris : imprimé par ordre de la Convention Nationale, An III.

MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, Paris : chez Société d'Imprimerie et Librairie Administrative et des Chemins de fer, 1887, 100 volumes.

MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 2 (1800 – 1860)*, Paris : chez Société d'Imprimerie et Librairie Administrative et des Chemins de fer, 1887.

MOREAU DE SAINT-MÉRY (Médéric-Louis-Élie), *Opinion de Moreau de Saint-Méry, député de la Martinique à l'Assemblée nationale, sur les dangers de la division du ministère de la Marine et des colonies, du 28 octobre 1790*, Paris : Imprimerie Nationale, 1790

*Procès-verbaux de la Chambre des Députés – session 1831*, Paris, Imprimerie de A. Henri, 1832, n°331.

ROUYER (Jean-Pascale), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, Paris : Imprimerie nationale, an IV.

### 3 – Doctrine :

#### 3.1 – Doctrine du ministère de la Marine et des colonies :

##### 3.1.1 – administration des forces navales :

*À qui doit-on confier l'administration de la Marine et des ports*, s.l.n.d.

BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – Partie non-officielle*, Paris : Imprimerie Royale ; 1 à 3 volumes publiés chaque années en annexe de la partie officielle.

BAJOT (Louis-Marie), *Répertoire de l'administrateur de marine*, Paris : chez Firmin Didot imprimeur de l'Institut de France et libraire pour la Marine, 1814.

BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint*, Paris : Imprimerie de Bourgogne et Martinet, 1837.

- CHASSÉRIAU (Frédéric-Victor-Charles), « *Précis historique de la marine française, son organisation et ses lois* », Paris : Imprimerie Royale, 1845.
- CHÂTELAIN (Charles), sous-commissaire de la Marine, *Résumé du cours d'administration de la Marine professé à l'Île de la Réunion et en Cochinchine*, Saigon : Imprimerie commerciale, 1874, 2 volumes.
- CLÉMENT (Pierre), *Lettres, mémoires et instructions de Colbert*, Imprimerie Impériale, Paris, 1864. Volume 3, parties 1 et 2 (Marine et colonies).
- COMMIS DE LA MARINE DU DÉPARTEMENT DE BREST, *Réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ou développement des réclamations des commis du département de Brest*, s.l.n.d.
- COMMIS DE LA MARINE AU DÉPARTEMENT DU HAVRE, *adhésion des commis au département du Havre aux réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ; ou au développement des réclamations des commis de la Marine au département de Brest*, s.l.n.d.
- DE KERSAINT (Guy), « *Institutions navales ou premières vues sur les classes et l'administration de la France, considérée dans ses rapports maritimes* », Paris : chez Garnéry, An I.
- DE MOLIMONT (Puissant), contrôleur de la Marine, *État actuel de l'administration économique de la Marine*, Paris : chez Baudouin, imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1790.
- DESHARD (A.) sous commissaire de la Marine, *Notice sur l'organisation du corps du Commissariat de la Marine, depuis l'origine jusqu'à nos jours*, dans *Revue maritime et coloniale*, Paris : Berger-Levrault, tome 59 (1878), pages 472 à 511 ; tome 60 (1879), p. 288-335 et p. 759-797 ; et tome 61 (1879), p. 179-200.
- DUPIN (Charles), *Essai sur l'organisation progressive de la Marine et des colonies*, Paris : chez Bachelier imprimeur-libraire, 1834.
- DUPIN (Charles), « *Mémoires sur la marine et les ponts et chaussées de France et d'Angleterre* », Paris : chez Bachelier imprimeur-libraire, 1818.

DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, Paris : chez Berger-Levrault éditeurs, 1913.

GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative*, Paris : chez Berger-Levrault, 1882.

LACOURDRAIS (Adolphe), *Du budget et du contrôle des dépenses*, Paris : Imprimerie Royale, 1842.

MALOUET (Pierre-Victor), *Collection des opinions de M. Malouet, député à l'Assemblée Nationale*, Paris : chez Valade imprimeur-libraire, s.d., 3 volumes.

MALOUET (Pierre-Victor), *Mémoires de M. Malouet, intendant de la Marine, sur l'administration de ce département*, s.l. : s.n., 1789.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris : Imprimerie Royale, 1820.

PORTAL (Pierre-Barthélémy), *Mémoires du Baron Portal*, Paris : Libraire d'Amyot, éditeur, 1846.

PRUGNAUD (Eugène), *Législation et administration de la Marine ou résolution des questions présentées, sous le titre V du programme d'examen, en date du 21 mai 1850, pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la Marine*, Rochefort : Imprimerie H. Loustau, 1851, 3 volumes.

TUPINIER (Jean), *Examen des questions relatives aux contrôles dans le département de la Marine*, Paris : Imprimerie Royale, 1842.

### **3.1.2 – Inscription maritime :**

BEAUSSANT (A.), *Code maritime ou lois de la marine marchande, administratives, de commerce, civiles et pénales*, Paris : chez Édouard Legrand, Libraire-commissionnaire, 1840, 2 volumes.

DE CRISNOY (Jules), *Mémoire sur l'Inscription maritime adressé à la commission d'enquête sur la marine marchande*, Paris : chez Arthus Bertrand éditeur, 1867.

FILLEAU (Jacques-Auguste), *Traité de l'engagement des équipages*, Bordeaux : Chez P. Chaumas-Gayet, Libraire, 1857.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Établissement des invalides de la Marine, exposé préparatoire*, Paris : imprimerie d'Évrat, 1831.

### 3.1.3 – Justice maritime :

DERCHE (Maurice), *Décret disciplinaire et pénal pour la marine marchande du 24 mars 1852 – Doctrine et jurisprudence du département de la Marine*, Paris : librairie administrative de Paul Dupond, 1853.

HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Législation criminelle maritime ou traité sur les lois pénales et d'instruction criminelle et sur l'organisation des tribunaux de la marine militaire*, Paris : chez Ladrangé, libraire éditeur, 1839.

HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, expliqué et commenté*, Paris : au Comptoir des éditeurs, 1852.

MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, Paris : Imprimerie Royale, 1840

VINCON (Paul), sous-commissaire de la Marine, *Code des contraventions à la police de la navigation et des pêches maritimes*, Rochefort-sur-mer : société anonyme de l'Imprimerie Ch. Thèze, 1888.

### 3.1.4 – Colonies :

BISSETTE (Cyrille-Charles-Auguste), *Notes sur le projet de loi relatif au régime législatif des colonies*, Paris : Imprimerie de P. Dupond et Gaultier Laguionie, 1833.

DELARBRE (Jules), *Les colonies françaises, leur organisation, leur administration*, s.l. : s.n., 1877.

ISSAC (A.), *Question coloniale – Constitution et sénatus-consultes*, Paris : Librairie Guillaumin, 1887.



MALOUET (Pierre-Victor), *collection de mémoires et correspondances officielles sur l'administration des colonies*, Paris : chez Baudouin, imprimeur de l'Institut national des Sciences et des Arts, an X, 5 volumes.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *notices statistiques sur les colonies françaises, imprimées sur ordre du vice-amiral Rosamel, ministre secrétaire d'État de la Marine*, Paris : Imprimerie Royale, 1838.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Commission instituée, par décision royale du 26 mai 1840, pour l'examen des questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des colonies – Rapport adressé au ministre de la Marine et des colonies*, Paris : Imprimerie Royale, 1843.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Notice sur les colonies françaises, publié sur ordre de son excellence le marquis de Chasseloup-Laubat*, Paris : chez Challamel aîné, éditeur, 1866.

ROUGIER (Paul), *précis de législation et d'économie coloniale*, Paris : chez L. Larose éditeur, 1895.

### **3.2 – Doctrine maritime :**

AZUNI (Dominique Albert), *Droit maritime de l'Europe*, Paris : chez l'auteur, 1805, 2 volumes.

DE VALROGER (Lucien-Marie), *Droit maritime – commentaire théorique et pratique du livre II du Code de commerce*, Paris : chez L. Larose et Forcel, 1883-1886.

LEBEAU (Sylvain), *Nouveau code des prises*, Paris : Imprimerie de la République, an VIII, 2 volumes.

LEBEAU (Sylvain), *Code des bris de naufrage et échouements, ou résumé des lois et règlements concernant cette matière*, Paris : au Comptoir des Imprimeurs-unis, 1844.

MAREC (Théophile-Marie), *Entretien avec monsieur Guizot sur plusieurs questions de droit maritime international*, Paris : chez Garnier frères, libraires, 1849.

ORTOLAN (Joseph), *Règles internationales et diplomatie de la mer*, Paris : Librairie de Henri Plon, 1864, 2 volumes.

PLOCQUE (Alfred), *Législation des eaux et de la navigation – De la mer et de la navigation maritime*, Paris : chez Durant et Pedone-Lauriel, libraires-éditeurs, 1870.

PLOCQUE (Alfred), *Des cours d'eau navigables et flottables*, Paris : Librairie de A. Durant et Pédone-Lauriel, éditeurs, 1873, 4 volumes.

VALIN (René-Josué), *Nouveau commentaire sur l'ordonnance du mois d'août 1681*, La Rochelle : chez Jérôme Legier, 1766, 2 volumes.

DE PISTOYE (Alphonse) et DUVERDY (Charles), *Traité des prises maritimes, dans lequel on a refondu le traité de Valin en l'appropriant à la législation nouvelle*, Paris : chez Auguste Durant, Libraire, 1859, 2 volumes.

### **3.3 – Doctrine administrative :**

AUCOC (Léon), *Introduction à l'étude du droit administratif*, Paris : Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1865.

Sous la Direction de BÉQUET (Léon), *Répertoire du droit administratif*, Paris : Chez P. Dupont, 1882 – 1891, 9 volumes.

BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française*, seconde édition, Paris, 1877 : chez Berger-Levrault libraire-éditeur.

D'AUDIFFRET (Charles), *Système financier de la France*, troisième édition, Paris : Imprimerie et librairie administrative de Paul Dupond, 1863, 6 volumes.

DUFOUR (Gabriel), *Traité général de droit administratif appliqué ou exposé de la doctrine et de la jurisprudence*, Paris : chez Cotillon éditeur libraire du Conseil d'État, 1856, 7 volumes.

GRÜN (Alphonse), *traité de police administrative*, Paris : chez Veuve Berger-Levrault et fils libraire-éditeur, 1842.

LANJALLEY (A.) et RENAUX (G.), *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique*, troisième édition, Paris : chez Berger-Levrault libraire-éditeur, 1887,

### 3.4 – Doctrine pénale :

*Journal manuscrit de M. Reynaud, ex-commissaire des chiourmes*, dans ALHOY (Maurice), *Les bagnes, histoire, types, mœurs et mystères*, Paris : Chez Gustave Havard, 1845, pages 321 à 337.

BÉRENGER (Alphonse-Marc-Marcellin-Thomas), *Des moyens propres à généraliser le système pénitentiaire*, troisième édition, Paris : Imprimerie Royale, 1837.

DOUBLET DE BISTHIBAULT (Jules), *Du régime cellulaire, préventif, répressif et pénitentiaire*, Paris : chez Joubert, 1839.

JOUSSE (Daniel), *Traité de la justice criminelle de France*, Paris : chez Debure père libraire, 1771.

MUYART DE VOUGLANS (Pierre-François), *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Neuchâtel : chez la Société Typographique, 1781.

Sous la direction de MOREAU-CHRISTOPHE (Louis-Mathurin), *Revue pénitentiaire et des institutions préventives*, Paris, chez E. Marc-Aurel : libraire-éditeur, 1843-1844.

TEISSEIRE (Edouard), *La transportation pénale et la relégation d'après les lois du 30 mai 1854 et 27 mai 1887 – Étude historique, juridique et critique*, Paris : Librairie du Recueil général des lois et arrêts, 1893.

### 3.5 – Doctrine militaire :

DURAT-LASALLE (Louis), *Code manuel des pensions afférentes aux départements de la Guerre et de la Marine, comprenant l'Hôtel royal des invalides, la Caisse des invalides de la Marine, les pensions de retraite des armées de terre et de mer*, Paris : chez l'auteur, 1848.

IMPERIALI (François-Théodore), *Résumé des décisions relatives aux mariages des militaires de toute arme et de tout grade de l'armée de terre et de l'armée de mer*, Paris : chez Henri-Charles Lavauzelle éditeur militaire, 1897.

LE GRAVEREND (Jean-Marie), *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes et toute espèce*, Paris : chez Garnery Libraire, 1808.

WILHELM (Albert), *Commentaire théorique et pratique des codes de justice maritime et militaire*, Paris : Libraire de la société du Recueil général des lois et arrêts et du Journal du Palais, 1897.

### 3.6 – ouvrages généraux :

GUYOT (Joseph-Nicolas), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiaire*, Paris : chez Panckoucke, 1777, tome XV.

## 4 – Jurisprudence :

SIREY (Jean-Baptiste) et DEVILLENEUVE (L.-M.), *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris : imprimerie de la Chevardière, tomes 26, 27, 28 et 29.

## 5 – Dictionnaires :

ROBERT (Adolphe), BOURLETON (Edger) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français depuis le 1<sup>er</sup> mai 1789 jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1889*, Paris : chez Bourleton éditeur, 1891

ROMME (Charles), *Dictionnaire de la marine françoise*, Paris : chez Barrois l'aîné libraire, 1792.

TESTU (Laurent-Étienne), *Almanach impérial*, Paris : Chez Testu – imprimeur de sa Majesté, années 1800 à 1813

WILLAUMEZ (Jean-Baptiste Philibert), vice-amiral, *Dictionnaire de Marine*, troisième édition, Paris : chez Bachelier père et fils, 1831.

# **Bibliographie**

## **Monographies :**

ABOUCAYA (Claude), *Les intendants de la Marine sous l'Ancien Régime, contribution à l'étude du département, du port et arsenal de Toulon*, thèse pour le doctorat en Droit, Aix-en-Provence : Université d'Aix-Marseille, 1951, 396 p.

BERBOUCHE (Alain), *Marine et justice, la justice criminelle de la Marine française sous l'Ancien Régime*, Mayenne : Presses universitaires de Rennes, 2010.

BONNET DE LA TOUR (Maurice), « *Les arsenaux de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1949, 171 p.

BOULAIRE (Alain), *La Marine française, de la Royale de Richelieu aux missions d'aujourd'hui*, Quimper : Éditions Palantines, 2011.

CORDIER (L.), *Les compagnies à chartres et la politique coloniale sous le ministère de Colbert*, thèse pour le doctorat en Droit, Nancy : Université de Nancy, 1906, 303 p.

DE GALEMBERT (J.), *Les administrations et les services publics indochinois*, Hanoi : Imprimerie Mac-Dinh-Tu, 1924.

DE VEILLECHÈZE DE LA MARDIÈRE (François), « *L'évolution historique du contrôle de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Poitiers : Université de Poitier, 1913, 223 p.

DE VILLIERS DU TERRAGE (Marc), *Les dernières années de la Louisiane française*, Paris : Librairie orientale et américaine, s. d.

DUMON (Francis), *Une carrière de commissaire de la Marine au XVIII<sup>ème</sup> siècle : François de Magny (1733-1800). Contribution à l'étude du corps des officiers de plume*, thèse pour le doctorat en Droit, Aix-en-Provence : Université d'Aix-Marseille, 1940, 299 p.

EWALD (François), *Histoire de l'état providence*, Paris : Grasset, 1996.

FOURÈS (André), *L'école du Commissariat de la Marine (Brest 1864-1939), regard sur soixante-dix promotions et un millier d'anciens élèves*, Condé-sur-Noireau : Éditions l'Harmattan, série Historique, 2010.

GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, Paris : chez Bernard Giovanangeli Éditeur, 2010.

LAMPUÉ (Pierre), *Les conseils du contentieux administratif des colonies*, Paris : Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1924.

LE HENAF (Arnaud), « *Organisation administrative de la Marine sous l'Ancien Régime et la Révolution* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1913, 176 p.

LE MOING (Guy), *Les 600 plus grandes batailles navales de l'histoire*, Rennes : Marine Édition, 2011.

LUNTUN (Bernard), *1814-1817 ou l'épuration dans la Marine française*, Paris : l'Harmattan, 2005

MAISONDIEU (Pierre), « *le Commissariat de la Marine* », thèse pour le doctorat en Droit, Paris : Université de Paris, 1934, 236 p.

PONDAVEN (Louis Martin), *Les élèves commissaires de la Marine à Toulon, de 1765 à 1792, contribution à l'étude de l'histoire du corps du Commissariat de la Marine*, mémoire : Aix-en-Provence, année universitaire 1984-1985.

REYNAUD (Joseph-Emile), « *Des Consulats, de l'origine des consulats en pays étranger, de l'institution consulaire française depuis le XII<sup>ème</sup> siècle jusqu'à l'ordonnance de la marine de 1681* », thèse pour le Doctorat : Paris, Paris : chez A. Parent, 1873.

SÉE (Henri), *Les origines du capitalisme moderne (esquisse historique)*, Paris : Librairie Armand Colin, 1926.

SHEFER (Christian), *La France moderne et le problème coloniale – Les traditions et les idées nouvelles, la réorganisation administrative, la reprise de l'expansion (1815 – 1830)*, Paris : Chez Félix Alcan, éditeur, 1907.

SCHNAKENBOURG (Christian), *L'Amirauté de France à l'époque de la Monarchie administrative*, thèse pour le doctorat en droit, Amiens : Université de Droit, d'Économie et de Science sociale de Paris, 1975, 2 volumes.

TAILLEMITE (Etienne), *Dictionnaire des marins français*, Cesano Boscone-Italie : Édition Tallandier, 2002.

TAILLEMITE (Etienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, troisième édition, Paris : Éditions Perrin, 2010.

### **Ouvrages collectifs :**

ACERA (Martine) et MEYER (Jean), *Histoire de la Marine française*, Rennes : Éditions Ouest-France, 1994.

ASSOCIATION AMICALE DU COMMISSARIAT DE LA MARINE, *Livre de Mémoire*, Paris : Association amicale du Commissariat de la Marine, 1997.

Sous la direction de EL MECHAT (Sania), *Coloniser, pacifier, administrer (XIX<sup>ème</sup>-XIX<sup>ème</sup> siècles)*, Clamecy : CNRS Éditions, 2013.

Sous la direction de ZANCO (Jean-Philippe), *Dictionnaire des ministres de la Marine, 1689-1958*, Paris : éditions SPM, 2011.

### **Articles :**

ACERRA (Martine), *Industrie et besoin de la Marine de guerre XVII<sup>ème</sup> - XVIII<sup>ème</sup> siècle*, dans *Histoire, économie et société*, 1989, 8<sup>ème</sup> année, n°3, page 431 à 436.

CARLIER (Christian), *Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours*, *Criminocorpus* [En ligne], *Varia*, mis en ligne le 14 février 2009, consulté le 17 septembre 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/246> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.246.

CORBES (H.), *En parcourant les mémoires d'un administrateur de la Marine au siècle dernier (Alfred Guichon de Granpont)*, dans *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, tome 81, numéro 1, 1974, pages 167 à 208.



LE GOFF (Timothy J. A.), *Offre et productivité de la main d'œuvre dans les armements français au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, dans *Histoire, économie et société*, 1983, 2<sup>ème</sup> année, n°3, p. 457-473.

LÉVÊQUE (Pierre), *La Marine française au 18 Brumaire*, Dans *Annales historiques de la Révolution Française*, n°318, 1999, pages 639 à 661.

# **Table des matières**

<b><u>Sommaire</u></b>	1
<b><u>Avant-propos</u></b>	2
<b><u>Introduction</u></b>	4
<b><u>Partie 1 : Les commissaires à la suite des forces navales</u></b>	17
<b><u>Chapitre 1 : D'un corps d'administrateurs à compétence générale à un corps d'officiers à compétence spéciale</u></b>	19
<b><u>Section 1 : L'évolution de l'organisation administrative des ports militaires</u></b>	21
<b>Paragraphe 1 – L'héritage de l'Ancien Régime</b>	21
<b>A – L'arsenal, une administration civile</b>	21
<b>1 – L'influence de l'intendant Malouet</b>	22
<b>2 – L'exclusion des militaires des opérations administratives</b>	25
<b>B – Des réformes limitées</b>	27
<b>1 – La réforme de l'an IV</b>	27
<b>2 – La division de l'arsenal, un principe structurel</b>	31
a – La réforme de l'an VIII	31
b – La réforme de 1828	34
<b>Paragraphe 2 – L'évolution vers une structure militaire</b>	37
<b>A – Les réformes de la Monarchie de Juillet</b>	37
<b>B – Une organisation adaptée à la production de navires modernes</b>	41
<b>1 – La vocation militaire de l'arsenal</b>	42
<b>2 – L'autonomie des directions</b>	45
<b><u>Section 2 : L'évolution du Commissariat</u></b>	49
<b>Paragraphe 1 – La spécialisation du Commissariat</b>	49
<b>A – De l'administration économique à l'Intendance maritime</b>	49
<b>1 – Une organisation stable</b>	49

a – Les réformes de 1791 et de l’an IV	50
a.1 – La réforme de 1791	50
a.2 – La réforme de l’an IV	53
b – Une organisation pérenne	55
<b>2 – L’évolution progressive du Commissariat en un service technique</b>	58
a – La réforme manquée de la Monarchie de Juillet	58
a.1 – L’ordonnance du 3 janvier 1835	59
a.2 – L’ordonnance du 14 juin 1844	63
b – L’autonomie des directions	65
<b>B – Les rapports avec le Contrôle</b>	69
<b>1 – La distinction fonctionnelle entre contrôleurs/inspecteurs et commissaires de la Marine</b>	69
a – Les réformes de 1791 et de l’an VIII	70
a.1 – Le service administratif de la Marine	70
a.2 – La réforme de l’an VIII	73
b – Une distinction fonctionnelle progressive	75
b.1 – La réforme de 1828	75
b.2 – Les réformes ultérieures	78
<b>2 – La distinction statutaire entre commissaires et contrôleurs/inspecteurs</b>	82
a – Les administrateurs de la Marine	82
a.1 – Les décrets de 1791 et 1795	83
a.2 – Les réformes de 1800 et 1828	86
b – Vers un Contrôle indépendant	87
<b>Paragraphe 2 – la militarisation du Commissariat</b>	91
<b>A – Un statut illustrant la division de l’arsenal</b>	91
<b>1 – Un statut particulier</b>	91
a – Un statut civil	91
a.1 – Une distinction organique	92
a.2 – Une assimilation limitée : l’exemple de la justice maritime	95
b – Des officiers entretenus	98
<b>2 – Recrutement et carrière</b>	102
a – Les réformes révolutionnaires et napoléoniennes	102
a.1 – Un corps de fonctionnaires	103
a.2 – Les réformes napoléoniennes	105
b – Une illustration du caractère mixte du statut de commissaire	108
b.1 – La Restauration	108
b.2 – La Monarchie de Juillet	110

<b>B – Un corps d'administration militaire</b>	113
<b>1 – La reconnaissance de l'état militaire</b>	113
a – L'application de la loi du 19 mai 1834, sur l'état d'officier, aux commissaires	113
b – les conséquences statutaires	116
b.1 – Les conséquences sur la hiérarchie du corps	117
b.2 – Les conséquences sur les droits et les devoirs des commissaires	123
<b>2 – recrutement</b>	125
a – la militarisation du recrutement	126
a.1 – Les réformes de la Monarchie de Juillet	126
a.2 – Les réformes du Second Empire	128
b – Les conséquences de la spécialisation du corps	132
b.1 – le recrutement de juristes	133
b.2 – Les réformes du début du XX <sup>ème</sup> siècle	136
<b><u>Chapitre 2 : Les commissaires, garants de l'ordre public économique des arsenaux</u></b>	140
<b><u>Section 1 : La surveillance économique de la bonne marche de l'arsenal</u></b>	142
<b>Paragraphe 1 – La centralisation comptable du service maritime</b>	142
<b>A – La remise en cause du monopole des commissaires sur la comptabilité de la Marine</b>	143
<b>1 – La compétence de principe des commissaires</b>	144
<b>2 – Les réformes des années 1820</b>	146
<b>B – La spécialisation comptable des commissaires</b>	150
<b>1 – Un contrôle parlementaire entravé</b>	151
<b>2 – Le règlement du 13 décembre 1845</b>	154
<b>Paragraphe 2 – La centralisation administrative</b>	157
<b>A – La notion de police administrative</b>	157
<b>1 – La difficile définition de la notion de police administrative (1791 – 1835)</b>	158
a – la Révolution et l'Empire	159
a.1 – Une notion économique	159
a.2 – Portée de la police administrative	161
b – les réformes de la Restauration	165
<b>2 – Un pouvoir de surveillance spécial</b>	168
a – Un contrôle comptable	168

a.1 – Le contrôle de légalité des droits acquis par les personnes liées à la Marine	169
a.2 – La régularité des dépenses en matière	172
b – Un contrôle formel	174
<b>B – Le Commissariat, auxiliaire de l'autorité supérieure</b>	176
<b>1 – La tutelle administrative</b>	177
a – Portée de la tutelle exercée par les commissaires	177
b – Le contrôle de conformité aux usages administratifs locaux	179
b.1 – La notion d'usage dans l'administration des forces navales	179
b.2 – un contrôle renforcé	182
<b>2 – Le conseil de l'autorité supérieure</b>	184
a – Le conseil au préfet maritime	185
b - Le conseil au Ministre	188
<b><u>Section 2 : Les compétences dérivées</u></b>	192
<b>Paragraphe 1 – La tutelle du Commissariat en matière conventionnelle</b>	192
<b>A – Le monopole conventionnel</b>	191
<b>1 – Les conséquences de la spécialisation du Commissariat</b>	193
a – La Révolution et l'Empire	193
b - Les conséquences de l'autonomie croissante des chefs de services	196
b.1 – La réinterprétation des compétences conventionnelles des commissaires	196
b.2 – l'autonomie des directions	199
<b>2 – Des problèmes de compétences propres au Commissariat</b>	201
<b>B – Le conseil conventionnel</b>	204
<b>1 – Le contrôle de légalité des conventions</b>	204
a – La légalité des clauses des marchés	204
b – la légalité formelle	206
c – Les commissaires, auxiliaires de l'autorité supérieure dans le domaine conventionnel	210
<b>2 – L'appréciation <i>in concreto</i> des conventions nécessaires     au service de l'arsenal</b>	212
<b>Paragraphe 2 – La compétence étendue</b>	216
<b>A – La justice maritime militaire</b>	217
<b>1 – Une compétence strictement définie par les textes</b>	217



a – La levée permanente	275
a.1 – Les conséquences de la création des équipages de ligne	276
a.2 – La « réforme » de 1835	279
b – Vers la conscription maritime	282
b.1 – Un outil de gestion du personnel	282
b.2 – Le recrutement du personnel ouvrier	285
<b>2 – La conscription maritime</b>	<b>288</b>
 <b>Section 2 : les commissaires à l'Inscription maritime,                   administrateurs du littoral</b>	 <b>293</b>
 <b>Paragraphe 1 – L'évolution du statut d'inscrit</b>	 <b>293</b>
<b>A – La convergence des régimes militaires des inscrits et des conscrits</b>	<b>293</b>
<b>1 – la Révolution et l'Empire</b>	<b>294</b>
a – La Révolution	294
a.1 – Un régime disciplinaire commun	294
a.2 – Un statut source de conflits de compétence	298
b – l'Empire	303
<b>2 – La définition d'un régime militaire unique</b>	<b>305</b>
a – La reconnaissance d'une obligation militaire universelle	306
b – La définition d'un régime militaire commun	309
<b>B – Le statut d'inscrit</b>	<b>314</b>
<b>1 – Une illustration de la continuité administrative de la Marine</b>	<b>314</b>
<b>2 – L'apparition d'une catégorie socioprofessionnelle</b>	<b>319</b>
 <b>Paragraphe 2 – Un domaine de compétence large</b>	 <b>325</b>
<b>A – De la police des Classes à la police des inscrits</b>	<b>325</b>
<b>1 – La police des Classes</b>	<b>325</b>
<b>2 – La police des inscrits</b>	<b>330</b>
<b>B – Les attributions étendues</b>	<b>335</b>
<b>1 – La police de la navigation</b>	<b>335</b>
a – Les réformes révolutionnaires	336
b – La compétence de principe des commissaires à l'Inscription	339
<b>2 – La police des pêches maritimes</b>	<b>344</b>
<b>3 – La création d'une administration autonome</b>	<b>349</b>

<b>Chapitre 2 : les commissaires pour les affaires maritimes</b>	352
<b>Section 1 : les prérogatives des commissaires découlant du statut d'inscrit</b>	354
<b>Paragraphe 1 – L'Établissement des invalides de la Marine</b>	354
<b>A – Une institution maintenue</b>	354
<b>1 – L'Ancien Régime</b>	354
<b>2 – Une institution adaptée</b>	359
a – La Révolution et le Premier Empire	359
b – L'indemnisation du risque professionnel	364
<b>B – La tutelle administrative sur l'Établissement des invalides</b>	370
<b>1 – L'administration économique de l'Établissement des invalides</b>	370
a – La surveillance des actes du personnel de l'Établissement des invalides	371
b – Le conseil de l'autorité supérieure	374
b.1 – La retenue sur le produit des prises	375
b.2 – La retenue sur les bénéfices des marins naviguant à la part	378
<b>2 – La direction de l'Établissement des invalides</b>	381
a – Le règlement du 17 juillet 1816	381
b- un régime stable	385
<b>Paragraphe 2 – La justice maritime commerciale</b>	389
<b>A – Les réformes révolutionnaires</b>	390
<b>1 – La réforme pénale de 1791</b>	390
<b>2 – Une organisation déficiente</b>	392
<b>B – La redéfinition progressive du droit pénal maritime</b>	396
<b>1 – des projets de réforme avortés</b>	396
<b>2 – Le décret disciplinaire et pénal de 1852</b>	399
<b>Section 2 : Les colonies</b>	403
<b>Paragraphe 1 – Les colonies, une branche du ministère de la Marine</b>	403
<b>A – Le premier espace colonial</b>	403
<b>1 – L'Ancien Régime</b>	404
a – L'organisation administrative des colonies	404
b – Les attributions des commissaires de la Marine dans	



le cadre du service colonial	407
<b>2 – La Révolution et le Consulat</b>	409
a – Une organisation confirmée	410
b – Une réforme difficile	413
<b>B – Le second espace colonial</b>	416
<b>Paragraphe 2 – La surveillance économique des colonies</b>	420
<b>A - L'administration économique des colonies</b>	420
<b>1 – L'extension de la notion aux colonies</b>	421
a – Les prémices de l'administration économique coloniale	421
b – La Restauration	425
<b>2 – L'évolution de la notion</b>	430
a – Les réformes de la Monarchie de Juillet et du Second Empire	431
b – l'Administration des forces coloniales	433
b.1 – La spécialisation des administrateurs de la Marine affectés aux colonies	434
b.2 – La création du Commissariat colonial	437
<b>B – La tutelle administrative sur les services administratifs des colonies</b>	439
<b>1 – Les réformes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet</b>	440
a – Le régime des ordonnances organiques	440
b – La réforme de 1833	445
<b>2 – Les réformes de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle</b>	447
a – Les réformes du Second Empire	447
b – La réforme de 1882	450
<b><u>Conclusion</u></b>	453
<b><u>Annexe : Évolution de l'organisation de l'arsenal de 1689 à 1909</u></b>	457
-Organisation de l'arsenal en 1689	458
-Réforme de 1765	459
-Réforme de 1776	460
-Réforme de 1791	461
-Réforme de l'an IV (1795)	462
-Réforme de l'an VIII (1800)	463
-Réforme de 1828	464
-Réforme de 1835	465
-Réforme de 1844	466
-Réforme de 1900	467
-Réforme de 1909	468

<b><u>Glossaire</u></b>	469
<b><u>Sources</u></b>	472
<b><u>Bibliographie</u></b>	488
<b><u>Table des matières</u></b>	492