

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^{ème} 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 pas²⁷⁹. Elle doit être confiée à des personnels non militaires, formés aux habitudes de l'administration²⁸⁰. 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 navigant²⁸¹. Le personnel servant dans les arsenaux est civil, solution retenue par le décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine²⁸². 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.²⁸³. L'assimilation est donc fonctionnelle, et les

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

²⁸¹ 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.

²⁸² *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

²⁸³ *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 Marine²⁸⁴. 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'autorité²⁸⁵. 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 établis²⁸⁶. 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* »²⁸⁷. 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.

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

²⁸⁵ 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.

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

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

l'automne 1793²⁸⁸. Cet objectif explique l'article III du décret du 14 pluviôse an II²⁸⁹. 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 Régime²⁹⁰. 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 »²⁹¹. 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

²⁸⁸ 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.

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

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ 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.

vaisseau²⁹². 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 classes²⁹³. 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* »²⁹⁴. 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 assimilés²⁹⁵.

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

²⁹² 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.

²⁹³ *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.

²⁹⁴ *Ibid.* p. 48, article 69.

²⁹⁵ *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 maritime²⁹⁶. 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'arsenal²⁹⁷.

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 opération²⁹⁸. 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

²⁹⁶ 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

²⁹⁷ 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.

²⁹⁸ 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 prévenu²⁹⁹. 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'administration³⁰⁰. 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 arsenaux³⁰¹. Dans le premier cas, seuls les faits les plus graves sont du ressort de la cour martiale maritime³⁰². 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 supérieur³⁰³. 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

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

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

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

³⁰² *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.* ».

³⁰³ *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 maritime³⁰⁴. 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 chef³⁰⁵. Le décret du 29 fructidor an XII précise que les grades de commissaire et de chef d'administration sont répartis en deux classes³⁰⁶. Les sous-commissaires restent assimilés aux lieutenants de vaisseau, les commissaires aux capitaines de vaisseau

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ 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).

³⁰⁶ 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 division³⁰⁷. 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'administration³⁰⁸. 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 assimilés³⁰⁹. 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 rang³¹⁰. 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 mer³¹¹. 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 service³¹².

³⁰⁷ 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 ».

³⁰⁸ 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).

³⁰⁹ *Ibid.*, article 76.

³¹⁰ *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.

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

³¹² 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 Marine³¹³. 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 service³¹⁴.

L'assimilation est forte et est confirmée au début du XIX^{ème} 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 division³¹⁵. 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

³¹³ 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

³¹⁴ 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.

³¹⁵ 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 vaisseau³¹⁶. 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 assimilés³¹⁷. 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 depuis³¹⁸. 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 bague de Brest transmet au commissaire général la demande d'autorisation à mariage d'un garde chiourme³¹⁹. De même, dans une lettre du 15 juin 1825, le commissaire général de Cherbourg

³¹⁶ 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).

³¹⁷ 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.

³¹⁸ Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

³¹⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime), sous-série 2O (bague 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 mariage³²⁰. 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'administration³²¹. 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^{ème} 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 Marine un corps de fonctionnaires

³²⁰ 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.

³²¹ 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 suppressions 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 mer³²². Les commis sont eux-mêmes recrutés via un concours ouvert à tout français âgé de 18 ans³²³. 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'ordonnateur³²⁴. 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'arsenal³²⁵. Le texte précise que « *les corps administratifs et militaires y seront invités, ainsi que toute personne chargée de fonction dans l'institution publique* »³²⁶.

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 1791³²⁷. Le recrutement reste commun aux commissaires et aux contrôleurs³²⁸. De même, le jury du concours de recrutement demeure la direction de la partie civile, à savoir le conseil d'administration de

³²² 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.

³²³ *Ibid.*, p. 310, article 13.

³²⁴ *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.

³²⁵ *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.

³²⁶ *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.

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

³²⁸ *Ibid.*, p. 45, article 63.

l'arsenal³²⁹. 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 ordinaires³³⁰. 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 »³³¹. Les sous-commissaires et les sous-contrôleurs sont nommés par le ministre de la Marine, parmi les commis principaux³³². 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.³³³.

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.

³²⁹ 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.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*, article 62.

³³² *Ibid.*, article 63.

³³³ *Ibid.*, p. 47, article 67.

Le premier volet de cette évolution est la création, en 1804, de places d'élève d'administration³³⁴. 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 1765³³⁵. 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 concourir³³⁶. L'examen porte sur des matières similaires à celles prévues par le texte de 1791³³⁷. Les candidats sont évalués par le conseil d'administration de l'arsenal, assisté par le professeur d'hydrographie et le maître des langues³³⁸. 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

³³⁴ 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.

³³⁵ 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.

³³⁶ 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.

³³⁷ *Ibid.*, p. 545, article 2.

³³⁸ *Ibid.*, article 3.

d'administration. Il est commun aux élèves d'administration et aux commis principaux âgés de moins de trente ans³³⁹.

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'automatisme 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'administration³⁴⁰. 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 écriture³⁴¹. 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* »³⁴². 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.

³³⁹ 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.

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

³⁴¹ *Id.*, volume 12, p. 267-268.

³⁴² *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 Marine³⁴³. 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 extérieures³⁴⁴. 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 an³⁴⁵. 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

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

³⁴⁴ *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.

³⁴⁵ *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 commissaires³⁴⁶. 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 connaissances³⁴⁷. 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 1824³⁴⁸. En cas d'échec définitif, les candidats congédiés peuvent éventuellement être astreints à la conscription³⁴⁹. 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 1834³⁵⁰. 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, réforme le régime prévu par l'ordonnance du 28 janvier 1824³⁵¹. 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

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

³⁴⁷ *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.

³⁴⁸ 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.

³⁴⁹ 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.

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

³⁵¹ 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-commissaires³⁵². 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 contrôleur³⁵³. 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 particulier³⁵⁴.

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* »³⁵⁵. 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 ordinaire³⁵⁶. 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*

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

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ *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.

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

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 3.

n'était admis qu'en subissant un examen »³⁵⁷. Ce système permit à la Marine de disposer d'administrateurs compétents, joignant « à une capacité distinguée toutes les lumières de l'expérience »³⁵⁸. 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 inférieurs³⁵⁹. 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 concours³⁶⁰. 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 secrétaires³⁶¹. 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 droit³⁶². Cette réforme apparaît avant tout politique. En effet, en pratique, les commissaires demeurent recrutés

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

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ *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.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 6.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 7, article 6, ordonnance du 13 décembre 1830.

³⁶² *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 principaux³⁶³. 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 1795³⁶⁴. 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 circonstances³⁶⁵. 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 commissaire³⁶⁶. Ce jury est similaire à celui prévu pour l'examen aux places de commis³⁶⁷. 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 mérite³⁶⁸. 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.

³⁶³ 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.

³⁶⁴ 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.

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

³⁶⁶ 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.

³⁶⁷ *Ibid.*, article 4 alinéa 2.

³⁶⁸ *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

matière³⁶⁹. Surtout, ce texte opère une distinction entre le grade et l'emploi³⁷⁰. 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 besoins³⁷¹. 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* »³⁷². 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 parlementaires³⁷³. 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'administration³⁷⁴. 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.

³⁶⁹ 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 ».

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 91 à 94, titre I « du grade ».

³⁷¹ *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.

³⁷² *Ibid.*, page 100.

³⁷³ 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.

³⁷⁴ 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 1835³⁷⁵. 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 évolution³⁷⁶. 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 1852³⁷⁷. 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 précisions³⁷⁸. 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).

³⁷⁵ 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.

³⁷⁶ 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).

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ 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* »³⁷⁹. 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 suite³⁸⁰. 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 1834³⁸¹.

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)**.

³⁷⁹ 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).

³⁸⁰ 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.

³⁸¹ 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 principal³⁸². La hiérarchie des commissaires comprend alors les grades de sous-commissaire, de commissaire et de commissaire général, tous divisés en deux classes³⁸³. 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 1847³⁸⁴. 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

³⁸² 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.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ 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 colonial 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 classes³⁸⁵. 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 vaisseau³⁸⁶.

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 commis³⁸⁷. 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* »³⁸⁸. 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 vaisseau³⁸⁹. Bénéficiaire 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

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

³⁸⁶ *Ibid.*, article 3.

³⁸⁷ 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.

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

³⁸⁹ 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 vaisseau³⁹⁰. 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* »³⁹¹. 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'emploi³⁹². 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'administration³⁹³. Comme le précise le rapport préalable de l'ordonnance du 23 décembre 1847, ces derniers

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

³⁹¹ *Ibid.*

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

³⁹³ 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 principaux³⁹⁴. 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-adjoint³⁹⁵. 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^{ème} siècle. Une décision du 18 décembre 1867 illustre ce phénomène de deux manières³⁹⁶. 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* »³⁹⁷. L'évolution

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

³⁹⁵ 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.

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

³⁹⁷ *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^{ème} siècle³⁹⁸. 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 décalage³⁹⁹. 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 réserve⁴⁰⁰. Ce texte introduit également, au-dessus du grade de commissaire général, le grade d'inspecteur du Commissariat, assimilé à celui de vice-amiral⁴⁰¹. Ses attributions sont précisées par un arrêté du 10 novembre 1900⁴⁰². 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^{ème} siècle, le cadre supérieure du Commissariat – inspecteur du Commissariat, commissaire général et commissaire – est équivalent à celui du corps des

³⁹⁸ 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.

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

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 1220.

⁴⁰¹ *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.

⁴⁰² *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 corps⁴⁰³. 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 Commissariat⁴⁰⁴. 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 organisation⁴⁰⁵. 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

⁴⁰³ 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).

⁴⁰⁴ 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.

⁴⁰⁵ 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 classe⁴⁰⁶. 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 1910⁴⁰⁷. 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 Commissariat⁴⁰⁸.

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 assimilés⁴⁰⁹. La reconnaissance définitive du statut militaire entraîne seulement la réforme des dispositions du service en mer, où le régime des honneurs à rendre est

⁴⁰⁶ 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).

⁴⁰⁷ 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).

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 1381, article 4.

⁴⁰⁹ Voir *Bulletin des lois de l'Empire français - XI^{ème} 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 Commissariat⁴¹⁰. 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 colonies⁴¹¹. Seul le temps de service exigé est réformé. Il est alors identique à celui des officiers auxquels les commissaires sont assimilés⁴¹². 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'uniforme⁴¹³. 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*

⁴¹⁰ 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.

⁴¹¹ 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.

⁴¹² Voir *Bulletin des lois de la République française - XII^{ème} 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.

⁴¹³ Voir *Bulletin des lois de l'Empire français - XI^{ème} 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) »*⁴¹⁴. 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 militaires⁴¹⁵. 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^{ème} 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)**.

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

⁴¹⁵ 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 commis⁴¹⁶. Les réformes de 1844 n'apportent pas de changement en la matière⁴¹⁷.

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-commissaire⁴¹⁸. Le rapport préalable insiste sur

⁴¹⁶ 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.

⁴¹⁷ 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.

⁴¹⁸ 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 prévue⁴¹⁹. 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 écrivains⁴²⁰. La nomination comme écrivain, puis comme commis, est désormais à la discrétion de l'autorité locale⁴²¹.

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.⁴²² 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 Commissariat⁴²³. 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-

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

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 1633.

⁴²¹ *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.

⁴²² *Ibid.*, article 12.

⁴²³ *Ibid.*, p. 1634.

commissaires soient prévues, aucune nomination n'intervient⁴²⁴. 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-commissaire⁴²⁵.

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 corps⁴²⁶. 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 concours⁴²⁷. Par ailleurs, si le recrutement externe reste prévu, il est limité aux élèves de l'école Polytechnique⁴²⁸. Le corps continue de présenter un caractère mixte. Légalement composé des différents grades de commissaire⁴²⁹, il comprend également, en pratique, les personnels secondaires qui accèdent au grade d'aide-commissaire, soit par ancienneté, soit par concours.

⁴²⁴ 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.

⁴²⁵ 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

⁴²⁶ *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* ».

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 390-391, paragraphe 1, article 5.

⁴²⁸ *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.

⁴²⁹ *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 postuler⁴³⁰. 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 candidats⁴³¹. 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 Commissariat⁴³². 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 navales⁴³³. 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 Marine⁴³⁴. 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 secrétaire⁴³⁵. 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

⁴³⁰ 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.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 405-406, article 6.

⁴³² *Ibid.*, p. 407-409, articles 7 et 8.

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 409-410, article 10.

⁴³⁵ *Ibid.*, p ; 410-411, articles 13, 14 et 15.

n'ont donc pas de droit acquis à la nomination au grade d'aide-commissaire⁴³⁶. Le programme de connaissances est indiqué en annexe de l'arrêté du 15 mai 1853⁴³⁷. 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 privé⁴³⁸. Cependant, l'essentiel de ce programme est contenu dans le titre IV, relatif à la législation et à l'administration de la Marine⁴³⁹. 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 services⁴⁴⁰. 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 civiles⁴⁴¹. 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 mer⁴⁴². La

⁴³⁶ 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.

⁴³⁷ 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.

⁴³⁸ 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.

⁴³⁹ *Ibid.*, page. 415 à 444.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, page 418 à 444.

⁴⁴¹ 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.

⁴⁴² 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-commissaire⁴⁴³. 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 Marine⁴⁴⁴. 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 droit⁴⁴⁵. 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

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

⁴⁴⁴ *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.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 497.

qualité d'élève-commissaire, en cas de réussite au concours spécialement organisé⁴⁴⁶. La nomination au grade d'aide-commissaire est également réalisée par concours, organisé après une période de stage au sein des différents services du Commissariat⁴⁴⁷. 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 lettres⁴⁴⁸. 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-commissaire⁴⁴⁹. 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 examen⁴⁵⁰. 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 vaisseau⁴⁵¹.

b – Les conséquences de la spécialisation du corps

La spécialisation fonctionnelle du Commissariat, dans la seconde moitié du XIX^{ème} 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^{ème} siècle, en conséquence des réformes sur l'autonomie des directions (**b.2**).

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

⁴⁴⁷ *Ibid.*, article 8 alinéa 1.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, alinéa 2.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 501, article 13.

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

⁴⁵¹ *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^{ème} 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* »⁴⁵². De même, un décret du 15 septembre 1871 porte à deux ans la durée de leur stage, dans le but de faciliter leur admission⁴⁵³. 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 1853⁴⁵⁴. Le concours d'entrée n'est ouvert qu'aux individus titulaires d'une licence en droit⁴⁵⁵. 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 ouvertes⁴⁵⁶. Le recrutement principal reste réalisé en priorité parmi les élèves-commissaires titulaires d'une licence de droit. Pour favoriser leur recrutement, un

⁴⁵² 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

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

⁴⁵⁴ 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.

⁴⁵⁵ 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.

⁴⁵⁶ 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 études⁴⁵⁷.

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-commissaires⁴⁵⁸. 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 Marine⁴⁵⁹. 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-commissaire⁴⁶⁰. De même, un arrêté ministériel du 1^{er} mars 1864, relatif à l'admission des bacheliers ès lettres, qualifie la place d'élève-commissaire d'emploi et non de grade⁴⁶¹. 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

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

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

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

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 513-515.

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

corps organisés⁴⁶². 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 uniquement⁴⁶³. 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^{ème} siècle. Cette situation mixte reste la norme jusqu'aux réformes du début du XX^{ème} siècle. Un arrêté du 4 mars 1898, sur le concours pour les places d'élève-commissaire, continue de qualifier ce poste d'emploi⁴⁶⁴. 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 militaire⁴⁶⁵. 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 militaire⁴⁶⁶. Cette obligation d'engagement est confirmée par les décrets du 26 novembre 1902⁴⁶⁷.

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

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ 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.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, article 1.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, article 7.

⁴⁶⁷ 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^{ème} 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^{ème} et XX^{ème} 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 1900⁴⁶⁸. Aux termes de ce texte, le Commissariat dispose de cinq sources de recrutement⁴⁶⁹. 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

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

⁴⁶⁹ *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 1863⁴⁷⁰. 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 formation⁴⁷¹. Enfin, confirmant la réforme réalisée en 1876, le recrutement est ouvert aux personnels secondaires du Commissariat et aux officiers marinières⁴⁷². 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 marinières⁴⁷³. 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 maritime⁴⁷⁴. Ce texte retire du programme du concours, les matières propres à cette institution⁴⁷⁵. 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

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

⁴⁷¹ 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.

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

⁴⁷³ 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.

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

⁴⁷⁵ *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 remaniées⁴⁷⁶.

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 secrétaire⁴⁷⁷. 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 1910⁴⁷⁸. 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 marinières⁴⁷⁹. 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 économique⁴⁸⁰. 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

⁴⁷⁶ 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.

⁴⁷⁷ 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.

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

⁴⁷⁹ *Ibid.*, article 1.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 1075-1076.

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