

les commissaires pour les affaires maritimes

L'extension du domaine de compétence des commissaires affectés à l'Inscription maritime révèle que les commissaires de la Marine restent perçus, durant tout le XIX^{ème} siècle, comme les commissaires du ministre de la Marine. Ils sont donc compétents pour l'ensemble des affaires de son ressort. Les autres domaines d'intervention des administrateurs de la Marine – le régime des pensions d'invalidité reconnues aux marins, la justice maritime pénale, les colonies - illustrent cette idée avec plus de force.

Deux domaines sont liés à l'Inscription maritime : les pensions reconnues aux marins et la justice maritime pénale (**section 1**). Les compétences des commissaires à l'Inscription maritime, en matière de pension, sont prévues dès le début du XVIII^{ème} siècle. Elles s'exercent sur la Caisse, puis Établissement, des invalides de la Marine, institution chargée du paiement des pensions reconnues aux marins classés/inscrits. Le droit à pension étant la contrepartie de l'obligation de service des « gens de mer », l'Établissement des invalides est conservé sous la Révolution et les prérogatives que les administrateurs de la Marine exercent sur cette institution sont confirmées. Ainsi, au début du XIX^{ème} siècle, illustrant la continuité existant en matière d'administration navale, le régime des pensions reconnues aux inscrits et celui de l'Établissement des invalides restent ceux définis par les textes du début du XVIII^{ème} siècle. L'évolution qui touche cette institution est révélatrice des changements qui touchent la fonction de commissaire à l'Inscription maritime. En effet, au cours du XIX^{ème} siècle, le régime des pensions accordées aux inscrits et l'organisation de l'Établissement des invalides ne font l'objet d'aucune réforme majeure, de même que les prérogatives des commissaires à l'Inscription maritime. Néanmoins, l'évolution du statut d'inscrit change le fondement du droit à pension. À l'origine militaire, le droit à pension des inscrits, en raison des réformes réalisées en matière de recrutement des équipages de la flotte, devient professionnel. L'Établissement des invalides acquiert, progressivement, et sans que son régime soit modifié, la dimension d'une caisse de protection sociale, situation consacrée en 1898. Cette évolution donne à la fonction de commissaire à l'Inscription maritime une dimension sociale importante, ceci

sans aucune réforme majeure. Elle est révélatrice de la tendance des différents gouvernements de la première moitié du XIX^{ème} siècle à confier l'ensemble des questions maritimes locales aux commissaires à l'Inscription maritime. La justice pénale maritime l'illustre également. En la matière, les compétences des commissaires découlent d'un vide juridique résultant des codifications de 1791 et 1810. Ce vide n'est comblé légalement qu'en 1852. En effet, les codifications révolutionnaires et napoléoniennes ne prévoient pas les infractions spécifiques aux activités maritimes, tandis que le pouvoir disciplinaire des capitaines marchands est, au début du XIX^{ème} siècle, réduit à néant. Résolu partiellement en matière disciplinaire, par les commissaires à l'Inscription maritime, le problème reste entier en matière de délit ou de crime maritime. La réforme réalisée en 1852 restaure cette branche spéciale du droit pénal et fait des commissaires à l'Inscription un rouage essentiel de cette justice.

Les compétences des commissaires de la Marine dans le domaine de l'administration coloniale témoignent de la permanence, au XIX^{ème} siècle, de l'« établissement maritime de Colbert », formé de la flotte, de la population maritime et des colonies (**section 2**). Si les réformes révolutionnaires ont des conséquences plus importantes en la matière que dans les autres domaines relevant du ministère de la Marine, les principes fondamentaux sous-tendant l'administration coloniale, proches de ceux régissant l'administration de la Marine, restent ceux définis sous l'Ancien Régime. Au XIX^{ème} siècle, les colonies sont soumises à un régime spécial, au caractère militaire prononcé. Les commissaires de la Marine assurent, au sein de cette administration, un rôle identique à celui qu'ils remplissent dans les arsenaux de la Marine. Les réformes de l'administration coloniale, amorcées sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire, puis achevées sous la III^{ème} République, recentrent le rôle des commissaires affectés aux colonies sur l'aspect militaire, stricto sensu, de leurs attributions. Cette spécialisation militaire mène à la formation du Commissariat colonial, en 1889.

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

Outre la police des inscrits, la police de la navigation et la police des pêches, les prérogatives des commissaires de l'Inscription maritime s'exercent sur l'Établissement des invalides (**paragraphe 1**) et en matière de justice pénale maritime (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – L'Établissement des invalides de la Marine

L'Établissement des invalides de la Marine est créé en même temps que les Classes des « gens de mer », puis conservé durant la Révolution (**A**). Il demeure également distinct du service de l'Inscription maritime durant tout le XIX^{ème} siècle. Les commissaires de l'Inscription maritime exercent, sur l'Établissement des invalides, une surveillance identique à celle exercées par les commissaires des arsenaux sur les chefs de service. Au XIX^{ème} siècle ces prérogatives évoluent un véritable pouvoir de direction (**B**).

A – Une institution maintenue

Les invalides de la Marine ne doivent pas être confondus avec ceux de l'Armée de terre. L'évolution de cette institution illustre le passage, au XIX^{ème} siècle, d'une conception militaire du statut d'inscrit à une conception économique. Une nouvelle fois, le fonctionnement de l'institution est fixé dès l'Ancien Régime (**1**) et est peu réformé au XIX^{ème} siècle (**2**).

1 – L'Ancien Régime

L'origine de la Caisse, puis Établissement, des invalides de la Marine se trouve dans l'ordonnance du 19 avril 1670 sur l'enrôlement général des matelots. Ce texte précise que les marins devenus infirmes à l'occasion du service à bord des navires du Roi recevront « *leur vie durant, deux écus par mois, dont Elle* [Sa

Majesté] *fera le fonds dans ses états* »¹²³⁶. L'existence de ces pensions est confirmée et leur régime détaillé par le règlement du 23 septembre 1673, sur les invalides de la Marine. Deux hôpitaux généraux, à Rochefort et à Toulon, doivent être établis, sous l'autorité des intendants de ces ports. Un prélèvement obligatoire est également réalisé sur l'ensemble des dépenses en personnel militaire de la Marine, c'est-à-dire les officiers de vaisseau et les « gens de mer » levés pour le service¹²³⁷. Ces sommes doivent permettre, une fois les hôpitaux généraux de la Marine achevés, d'assurer la subsistance des soldats et marins « *estropiés* » à bord des vaisseaux du Roi¹²³⁸. À l'origine, le régime des invalides de la Marine est identique à celui adopté en avril 1674 pour les invalides de l'Armée de terre¹²³⁹. L'ordonnance du 15 avril 1689 précise, néanmoins, qu'en attendant leur admission dans les hôpitaux généraux, les invalides de la Marine recevront une « demi-solde »¹²⁴⁰. Le manque de moyens financiers empêchant la construction de ces deux hôpitaux, cette demi-solde s'impose, en 1709, comme moyen de secours pour les marins devenus inaptes au service¹²⁴¹.

L'évolution du régime de ces demi-soldes est révélatrice du statut particulier des « gens de mer ». À l'origine, ces secours sont dus aux personnes devenues invalides à l'occasion du service à bord des navires du Roi, et sont financés par des prélèvements réalisés sur les dépenses en personnel militaire. Rapidement, l'assiette du prélèvement est étendue. Il touche d'abord le produit des prises

¹²³⁶ Voir *Code des armées navales, op. cit.*, p. 128. Ce texte précise également que « *Sa Majesté désirant reconnaître les services qui lui auront été rendus par les matelots décédés à son service, en la personne de leur veuve ou héritiers, elle veut et entend qu'ils soient payés en entier des sommes qui leur seront dues, comme s'ils avaient servi toute la campagne* ».

¹²³⁷ *Ibid.*, p. 160.

¹²³⁸ *Ibid.*

¹²³⁹ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, tome 19, p. 133-135, édit d'avril 1674 sur l'établissement de l'hôtel des invalides et règlement du 6 octobre 1674.

¹²⁴⁰ Voir *Code des armées navales, op. cit.*, p. 263, article II, titre IV, livre huitième, ordonnance du 15 avril 1689 pour les armées navales et arsenaux de Marine.

¹²⁴¹ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, tome 20, p. 539-540. Le préambule de ce texte est révélateur de l'état réel du projet d'hôpitaux généraux : « *Nous avons toujours en attention à soulager les soldats et officiers de nos troupes qui sont estropiés, ou qui, ayant vieilli dans le service, ne sont plus capables de nous en rendre. Dans cette vue nous avons, par édit du mois d'avril 1674, fondé l'hôpital royal des invalides en notre bonne ville de Paris ; mais comme cet asile n'est destiné que pour nos troupes de terre, et que les officiers, matelots, soldats de la Marine et des galères qui contribuent à la même défense de l'État, à la gloire et au bien de la nation, ne méritent pas moins nos soins et notre attention* ».

réalisées par les corsaires¹²⁴². Néanmoins, ces derniers étant des auxiliaires de la Marine, cette extension reste dans le cadre militaire défini en 1673. L'édit de mai 1709 a une portée plus importante. L'assiette de la retenue est considérablement accrue. Elle concerne les dépenses en personnel civil et ouvrier de la Marine¹²⁴³. Comme pour le prélèvement réalisé sur les prises, cette extension est logique, ces personnels relevant du secrétariat d'État à la Marine. Surtout, la retenue est désormais applicable aux salaires versés dans le cadre de la navigation commerciale¹²⁴⁴. Les problèmes financiers récurrents de la Monarchie apparaissent en filigrane derrière cette organisation¹²⁴⁵. Étendre la retenue aux dépenses en personnel de la navigation commerciale réduit d'autant les charges pesant sur le budget de l'État. Cette extension a pour corollaire le prolongement du bénéfice d'une demi-solde aux cas d'infirmités reçues dans le cadre de la navigation commerciale. Cette évolution est révélatrice du lien étroit existant entre la Marine marchande et la Marine Royale, et illustre le caractère militaire du statut de marin. Le régime de ces demi-soldes est fixé par l'édit de juillet 1720, concernant la Caisse des invalides de la Marine. La portée de la retenue est confirmée¹²⁴⁶. Par ailleurs, ce texte précise, à l'article premier du titre IV, que le montant des pensions accordées est fixé sur la base des gages perçus dans le cadre du service à bord des navires de la flotte ou dans les arsenaux, « *suivant les certificats qu'ils [les individus soumis au classement] en rapporteront des bureaux des armements, radoubs et constructions, visés par les intendants et*

¹²⁴² Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, tome 20, p. 431, arrêt du Conseil, du 31 mars 1703, qui ordonne la levée de 3 deniers pour livre, sur toutes les marchandises des prises, au profit des matelots qui auront été estropiés sur les vaisseaux armés en course.

¹²⁴³ Voir *Édit de Roi du mois de mai 1709, pour l'établissement des fonds nécessaires pour la subsistance des invalides de la Marine, avec création des offices de trésorier et contrôleur nécessaires à cet effet*, Paris : chez Hubert Muguet, Premier Imprimeur du Roi et de son Parlement, 1709.

¹²⁴⁴ *Ibid.* Le taux de prélèvement est néanmoins différent : 4 deniers pour livre pour les dépenses en personnel de la Marine royale, 6 deniers pour livre dans la Marine marchande. En 1713, le problème de financement de ces pensions n'étant pas résolu, la retenue de 4 deniers est étendue à l'ensemble des dépenses de la Marine, tant en personnel qu'en matériel.

¹²⁴⁵ La Guerre de Succession d'Espagne est l'une des plus ruineuses de celles menées par Louis XIV.

¹²⁴⁶ Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, Paris, chez Louis-Denis Delatour et Pierre Simon, Imprimeur du Parlement et de la Cour des Aides, p. 3, titre I^{er} « de la retenue de quatre et six deniers pour livre ». Voir également p. 5-6, titre III « de l'emploi qui sera fait du produit de la retenue de quatre et six deniers pour livre ». Ce titre confirme le droit à pension en cas d'infirmité reçue dans le cadre de la navigation marchande.

commissaires généraux de la Marine et des galères »¹²⁴⁷. Sans surprise, les actes des administrateurs de la Marine constatent l'existence du droit à pension. En outre, cette procédure « *servira de règle pour ceux qui auront servi, en la même qualité, sur les vaisseaux marchands et armateurs* »¹²⁴⁸. Les pensions versées dans la navigation commerciale sont calculées sur la base des salaires mentionnés sur les registres tenus par les commissaires des Classes, c'est-à-dire sur la base des salaires perçus durant la période de service due à l'État¹²⁴⁹. L'institution annonce les futurs systèmes de sécurité sociale, apparaissant dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Dès le XVIII^{ème} siècle, la Caisse des invalides de la Marine fonctionne selon des principes proches de ceux fondant le système bismarckien¹²⁵⁰. Le droit à pension n'existe que pour les individus dont l'activité professionnelle concerne la mer. Il s'étend à leurs parents et alliés. Néanmoins, qualifier la Caisse des invalides de la Marine, telle qu'elle fonctionne alors, de système de sécurité sociale se heurte à la nature des Classes. En effet, l'engagement comme professionnel de la mer emporte engagement militaire¹²⁵¹. La pension n'est pas due en raison de l'activité professionnelle des « gens de mer », mais de leur obligation militaire. Dès lors, bien que l'institution fonctionne différemment de son homologue de l'Armée de terre, elle aboutit au même résultat : pensionner les personnes devenues infirmes à l'occasion du service militaire envers le Roi. La dénomination légale illustre cette différence : l'Armée de terre dispose de l'Hôtel des invalides, la Marine de la Caisse des invalides. Cette différence se remarque au niveau de l'organisation de l'institution.

En effet, à l'origine, les hôpitaux généraux chargés d'accueillir les marins devaient être sous l'autorité des intendants des ports de Toulon et de Rochefort. Après

¹²⁴⁷ Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720, op. cit.*, p. 6.

¹²⁴⁸ *Ibid.*

¹²⁴⁹ À cette occasion, afin de faciliter les écritures comptables générées par le fonctionnement de la Caisse, l'édit de juillet 1720 précise que le port d'armement d'un navire est le port où sont situés le siège d'amirauté et le bureau des Classes territorialement compétent. Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720, op. cit.*, p. 9-10, article VII, titre VI. La notion d'armement évolue en conséquence. Dans son sens commun, l'armement est la phase de préparation d'un navire avant son départ, pendant laquelle il reçoit son équipement. L'édit de juillet 1720 en fait également une notion administrative, puisque le navire n'est définitivement armé qu'une fois préparé matériellement et les formalités requises - dépôt des papiers au greffe de l'amirauté, certification des rôles par le bureau des Classes, prélèvement de la retenue en faveur des invalides sur les éventuelles avances consenties par les armateurs aux marins - accomplies.

¹²⁵⁰ Voir EWALD (François), *Histoire de l'État providence*, Paris : Grasset, 1996, p. 243-244.

¹²⁵¹ Voir *supra*, partie 2, chapitre 1.

l'abandon de ce projet, la Caisse demeure de la compétence des intendants des ports militaires. Les demandes de pension sont alors reçues par les commissaires des Classes, puis transmises au Secrétaire d'État par les intendants des ports militaires. En raison de l'extension de l'assiette de la retenue, l'édit de mai 1709 met également en place une administration spécialement dédiée aux opérations comptables de la Caisse des invalides¹²⁵². Au sein de chaque siège d'amirauté, un trésorier particulier et un contrôleur des invalides sont institués. Le premier est chargé de percevoir la retenue et de procéder au paiement des demi-soldes. Le contrôleur veille, comme son homologue des arsenaux, à la régularité de la procédure et des comptes. Ce personnel est sous la direction d'un trésorier général et d'un contrôleur général des invalides. L'édit de juillet 1720 confirme cette organisation et ne procède qu'à une réforme statutaire de ce personnel. En effet, quand les fonctions de trésorier et contrôleur des invalides sont créées, en 1709, ce sont des offices¹²⁵³. L'édit de juillet 1720 supprime ces offices et précise que ces fonctions sont désormais pourvues par commission, alignant ainsi le statut de ces personnels sur celui des autres agents civils de la Marine¹²⁵⁴. Leurs compétences concernent la perception des retenues, leur inscription en compte et le versement des pensions. Elles sont exercées sous la surveillance du commissaire des Classes¹²⁵⁵. Cette organisation perdure jusqu'au règne de Louis XVI. Jusque-là, seule la portée de la retenue est sujette à modifications¹²⁵⁶. Le régime de la Caisse

¹²⁵² Voir *Édit de Roi du mois de mai 1709, pour l'établissement des fonds nécessaires pour la subsistance des invalides de la Marine, avec création des offices de trésorier et contrôleur nécessaires à cet effet, op. cit.*, p. 4.

¹²⁵³ À la même époque, les fonctions de commissaire de la Marine sont également transformées en office.

¹²⁵⁴ Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720, op. cit.*, p. 8-9, articles I et III, titre IV. Les offices de commissaire de la Marine sont supprimés dès 1716.

¹²⁵⁵ Voir *infra*, B.

¹²⁵⁶ La question se pose principalement en matière des prises maritimes. Rapidement, est soulevé le problème de l'application de la retenue sur le produit d'une prise. Il s'agit de déterminer si la retenue est prélevée sur le produit net ou le produit brut. Une déclaration du Roi, du 22 juillet 1722, précise que la retenue est prélevée déduction faite des frais de procédure, des frais de conservation et du dixième de l'Amiral. Voir VALIN (René-Joshua), *Nouveau commentaire sur l'ordonnance du mois d'août 1681, op. cit.*, tome I, p. 742-743. Cette déclaration précise également que les deux tiers du produit de la vente des biens des marins morts sans tester à bord des navires du Roi ou des navires de commerce appartiennent à la Caisse des invalides. Voir également tome II, p. 443-446, règlement du 23 août 1739 pour la recherche des soldes et produits d'inventaire des gens de mer qui meurent sans tester pendant leur voyage sur les bâtiments marchands, des effets et hardes des passagers qui meurent sur lesdits bâtiments, et des produits des bris et naufrages, revenant aux invalides. Voir enfin LEBEAU (Sylvain), *Nouveau code des prises*, Paris, Imprimerie de la République, an VIII, tome 2, p. 227-231, arrêt du Conseil,

est partiellement réformé par l'ordonnance du 31 octobre 1784. Le rôle des commissaires des Classes est alors réduit au profit des inspecteurs de la Marine et ne concerne que le contrôle des comptes des trésoriers des invalides¹²⁵⁷.

2 – Une institution adaptée

La Caisse des invalides est conservée en 1791, et le droit aux demi-soldes est confirmé comme contrepartie au service spécial des marins inscrits. Le fonctionnement de l'institution est néanmoins perturbé par la dégradation de la situation économique et, surtout, par la guerre (a). Quand la paix est rétablie, au début du XIX^{ème} siècle, le régime antérieur à la Révolution est restauré. Son évolution illustre celle qui concerne, entre les années 1820 et 1860, le statut d'inscrit (b).

a – La Révolution et le Premier Empire

Dans un premier temps, l'Assemblée nationale s'occupe de régler les problèmes financiers de l'institution. Les administrateurs civils de la Marine reçoivent, à cette occasion, des pouvoirs extraordinaires¹²⁵⁸. En effet, outre le

du 6 août 1763, concernant les parts, portions d'intérêt et dixièmes non réclamés, appartenant aux officiers et équipages des bâtiments armés en course, dans les prises qu'ils ont faites sur les ennemis de l'État ; et la recherche des soldes et produits d'inventaire des gens de mer qui meurent sans tester pendant leur voyage.

¹²⁵⁷ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, tome 27, p. 517-520, titre IV « des gens hors de service et des invalides », ordonnance du 31 octobre 1784. Le droit à demi-solde est alors constaté par l'inspecteur des Classes. Cette évolution est dans la logique de la réforme de 1776, qui accroît sensiblement le domaine de compétence des officiers militaires, en matière d'administration des forces navales. La réforme de 1784 n'est que l'application, aux Classes, de la réforme de 1776. Les officiers militaires reçoivent alors la police des Classes, tandis que les commissaires des Classes veillent au bon ordre économique de l'institution, par la tenue des matricules des gens de mer ou par la surveillance comptable qu'ils exercent sur le personnel de la Caisse des invalides. Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, A.

¹²⁵⁸ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 105, décret du 15 août 1790, relatif aux comptes et parts que pourraient avoir à réclamer les troupes et gens de mer. Dans chaque département de la Marine, deux inspecteurs sont nommés par le Roi. L'un, choisi parmi les officiers militaires de la Marine, vérifie les comptes des dépenses en personnel de la compétence de l'administration civile (solde des gens de mer, parts de prise notamment). L'autre, choisi parmi les officiers d'administration, vérifie les comptes des dépenses en personnel de l'« administration militaire », notamment les dépenses des corps organisés. La date retenue pour la révision des comptes est le 1^{er} janvier 1778. Les dépenses en personnel de la

personnel dépendant du ministère de la Marine, employés et personnes classées, directement lésés, les arriérés portent également préjudice à la Caisse des invalides, qui ne remplit alors que difficilement son rôle, faute de revenus.

L'institution et le régime des pensions sont ensuite confirmés par la loi du 13 mai 1791, relative à l'Établissement des invalides de la Marine¹²⁵⁹. Les administrateurs de la Marine chargés du service des Classes sont restaurés dans leurs anciennes fonctions¹²⁶⁰. Les premiers termes du rapport préalable sont révélateurs du statut spécial d'inscrit : « *L'Établissement des invalides de la Marine, l'organisation et l'administration de sa Caisse, fixeront d'autant plus particulièrement votre attention qu'il est impossible de séparer les idées que présente un pareil établissement, de celles qui rappellent la fidélité, le dévouement, le courage et l'intrépidité de ces braves marins, dont la vie entière est consacrée au service de l'État, qui en temps de paix montent ses flottes marchandes, arment et manœuvrent ses escadres en temps de guerre, tour à tour enrichissent l'État ou le défendent* »¹²⁶¹. Le droit à pension des « gens de mer » demeure justifié par leur service spécial envers l'État. Cependant, ce service cesse d'être uniquement militaire. Il est également économique, les « gens de mer » contribuant, via les armements commerciaux, à la prospérité de la Nation. Les questions économiques restent, comme l'ensemble des réformes relatives à la Marine menées durant la Révolution, au centre des préoccupations. Ainsi, la Caisse des invalides est conservée car, outre le fait qu'elle soit le pendant maritime des invalides de l'Armée de terre, elle présente une charge moindre pour le budget de l'État. En effet, à la différence des invalides de l'Armée de terre, exclusivement à la charge de l'État, les charges de la Caisse des invalides de la Marine sont supportées par l'État

Marine ont donc un arriéré de douze ans, résultant de la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies.

¹²⁵⁹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 427-428, titre I « de la conservation de la Caisse des invalides et des revenus qui lui sont affectés », loi du 13 mai 1791. Voir également *Instruction sur la loi du 13 mai 1791 concernant l'administration de la Caisse des invalides de la Marine et celle des gens de mer*, Blois, chez Jean-Baptiste Durie Masson, imprimeur du département, 1791.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, p. 429-431, titre II « des formes à observer pour constater ceux qui ont des droits à pension ou demi-solde sur la Caisse des invalides » ; et p. 435-438, titre V « de la comptabilité de la Caisse des invalides, et des frais de son administration ».

¹²⁶¹ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, *op. cit.*, tome XXV, p. 402, rapport sur les invalides de la Marine, fait au nom du comité de la Marine par M. le comte de Begouen, député de la Seine-Inférieure.

et par les armateurs privés, en leur qualité d'employeurs des « gens de mer »¹²⁶². La Caisse des invalides revêt donc la dimension d'« *une caisse de secours* », une tontine, au profit des « gens de mer »¹²⁶³. Les pensions qu'elle verse, bien que fondées par l'obligation militaire marins, restent distinctes des pensions militaires classiques. L'idée est corroborée par une procédure de demande de pension propre au personnel des troupes de Marine et des régiments employés aux colonies¹²⁶⁴. Par ailleurs, les bénéficiaires des demi-soldes peuvent, comme les soldats, être admis dans les hospices nationaux ou à l'Hôtel des invalides. Cependant, dans ce cas, l'individu ne bénéficie plus de sa demi-solde¹²⁶⁵. Ce texte de 1791 est complété par une loi du 8 juin 1792, qui confirme aux ouvriers maritimes le droit à demi-solde¹²⁶⁶.

Cette organisation est remise en cause par la Convention, via un décret du 2 vendémiaire an II. Ce texte supprime la retenue sur les dépenses en personnel relevant du ministère de la Marine et la remplace par un budget fixe. Une nouvelle

¹²⁶² Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 427, article I, titre I, loi du 13 mai 1791. Ce texte dispose que « *la Caisse des invalides de la Marine sera conservée ; elle demeurera distincte et séparée de celle des pensions accordées par l'État* ». La Caisse des invalides pourvoit alors à l'ensemble des pensions du personnel de la Marine : gens de mer, officiers militaires et officiers d'administration. Voir, en ce sens, pa. 431-432, article I, titre III, loi du 13 mai 1791. Ce texte précise que « *les fonds de la Caisse des invalides sont destinés au soulagement des officiers militaires et d'administration, officiers marinières, matelots, mousses, novices, soldats et autres employés du département de la Marine* ».

¹²⁶³ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 405. Le rapporteur précise que « *la Caisse des invalides est une vraie caisse de famille. Tous les employés du département de la Marine, ainsi que tous les marins, y concourent, toute leur vie, par une retenue sur leurs traitements, appointements, gages et salaires. C'est une espèce de tontine à laquelle il est juste que tous ceux-là aient droit qui y ont contribué, et dont il est convenable, toutefois, que ceux-là seuls recueillent les fruits qui en auront besoin et qui y auront des titres réels, soit par des blessures, soit par la caducité de l'âge, soit par de longs services* ».

¹²⁶⁴ *Ibid.* Les personnels de ces unités suivent la procédure propre aux troupes de l'Armée de terre, bien que la décision d'accorder la pension relève du ministre de la Marine. Comme le précise le rapporteur, « *les troupes de Marine n'ont rien de commun, n'ont aucun point de contact avec les syndicats des gens de mer, les commissaires de Classes, ni avec les ordonnateurs civils des départements de la Marine* ». Voir également LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 430, article III, titre II, loi du 13 mai 1791. Néanmoins, les pensions accordées aux personnels de ces troupes sont versées par la Caisse des invalides.

¹²⁶⁵ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 4, p. 175-179, décret du 22 vendémiaire an II, qui supprime la retenue de quatre deniers pour livre sur les dépenses de la Marine et des colonies.

¹²⁶⁶ *Id.*, volume 2, p. 456-461, loi du 8 juin 1792 relative aux pensions accordées par la Caisse des invalides. Ce texte apporte notamment des précisions sur les pensions accordées aux soldats des troupes de Marine et aux ouvriers.

fois, il s'agit de parer aux problèmes de financement de l'institution¹²⁶⁷. Le rapport préalable précise : « *On a accordé, sur les dépenses de la guerre, quatre deniers pour livre pour les invalides ; on prend de même, quatre deniers pour livre sur les dépenses de la Marine, pour fournir les fonds de la Caisse des invalides de la Marine. Mais que résulte-t-il de cela ? Que les fonds de la Caisse sont trop considérables ou trop modiques, suivant la dépense de la Marine* »¹²⁶⁸. Ces propos illustrent la méconnaissance de l'institution, le rapporteur se référant uniquement aux dépenses de la flotte, alors que le financement de la Caisse est assuré, dès 1709, par l'ensemble des acteurs de la vie maritime. Par conséquent, les problèmes financiers, que connaît alors la Caisse, résultent surtout des perturbations dans l'activité maritime française, perturbations dues à l'état de guerre¹²⁶⁹. Cette réforme désorganise le service de la Caisse, déjà mise à mal par les problèmes financiers du régime. En effet, les retenues à réaliser sur les armements commerciaux restent régies par la loi du 13 mai 1791¹²⁷⁰. En outre, si le ministre de la Marine demeure seul compétent pour accorder une pension, il est désormais assisté par deux catégories d'agent : les trésoriers des invalides, sous la surveillance des administrateurs de la Marine chargés des Classes, et le personnel de la quatrième division (comptabilité) du ministère de la Marine. En pratique, dans certains cas, le paiement est réalisé conjointement par ces deux agents, ce qui peut entraîner des retards ou des erreurs. Un décret du 9 messidor an III, constatant l'échec de cette réforme, met fin à cette expérience et revient à l'organisation de 1791¹²⁷¹. Le rapport préalable, prenant acte du caractère

¹²⁶⁷ Et surtout de réduire la charge de l'État. En effet, l'article IV du décret du 22 vendémiaire an II précise que « *chaque année, le corps législatif déterminera le supplément de fonds à accorder* ». La Caisse des invalides est donc financée d'abord par la retenue sur les armements privés, complétée par « *le supplément de fonds* ».

¹²⁶⁸ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 4, p. 176.

¹²⁶⁹ La guerre navale soustrait de l'assiette de la retenue une partie des dépenses du service colonial et des dépenses générées par le trafic transatlantique entre la métropole et les colonies à sucre.

¹²⁷⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 4, p. 177, article VIII, décret du 22 vendémiaire an II.

¹²⁷¹ *Id.*, volume 5, p. 353-355, décret du 9 messidor an III, qui distrait de la trésorerie nationale la Caisse des invalides de la Marine. Le rapport préalable précise que, suite aux réformes de la Convention, « *on a toujours éprouvé des difficultés pour la remise des fonds dans les caisses des ports, ce qui a retardé le paiement des pensionnaires, et leur a causé un grand préjudice* ».

particulier de l'institution, confirme la nécessité d'une administration propre, dédiée à son service¹²⁷².

Sous le Consulat, le rétablissement des dispositions de la loi du 13 mai 1791 est confirmé, par un arrêté du 27 nivôse an IX¹²⁷³. La majorité des réformes réalisées alors concerne principalement le mode de prélèvement¹²⁷⁴. Une distinction fondamentale est néanmoins posée. En effet, un arrêté du 11 fructidor an XI réglemente, sur le modèle des pensions accordées aux officiers de l'Armée de terre, les pensions accordées aux officiers de la Marine¹²⁷⁵. Les demi-soldes et les pensions militaires deviennent distinctes, les secondes étant payées par le budget de l'État, les premières par la Caisse des invalides¹²⁷⁶. Par ailleurs, un décret du 10 août 1810 précise que le personnel de la Caisse passe sous l'autorité du ministre du Trésor public¹²⁷⁷. La mise en œuvre de cette réforme suscite les mêmes problèmes que ceux générés par la réforme du 2 vendémiaire an II. En effet, sous l'empire de la loi du 13 mai 1791, bien que l'autorité des commissaires des Classes sur le personnel de la Caisse des invalides ne soit pas clairement affirmée, elle est induite par l'intervention systématique des administrateurs de la Marine, en raison de leur autorité de principe en matière de police des Classes, dans l'ensemble des actes réalisés par les trésoriers des invalides (prélèvement des retenues, paiement des pensions, enregistrement comptable de ces opérations)¹²⁷⁸. La réforme de 1810, en plaçant expressément les trésoriers sous l'autorité du ministre du Trésor, comporte un risque de conflit de compétences entre l'administration de l'Inscription maritime et l'administration de l'Établissement des invalides, désormais

¹²⁷² Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 5, p. 353. Le rapport commence en ces termes : « Considérant que la Caisse des invalides est leur (les gens de mer) propriété, et qu'elle ne coûte rien à l'État », puis poursuit en précisant : « la loi du 22 vendémiaire de l'an II, art. VIII, il est dit que les fonds composant la caisse tontinière des navigateurs français et employés dans le département de la Marine, continueront d'être régis et administrés par leurs agents particuliers ».

¹²⁷³ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 377.

¹²⁷⁴ L'intérêt de ce texte est d'adapter la retenue au franc germinal.

¹²⁷⁵ Voir, *Bulletin des lois de la République Française - III^{ème} série – an XII*, op. cit., tome 8, p. 898-909. Ce texte régit les pensions du personnel militaire de la Marine et du personnel des corps entretenus (commissaires, officiers de santé, etc.).

¹²⁷⁶ La demi-solde, en vertu de la loi du 13 mai 1791, n'est pas cumulable avec un traitement public ou une autre pension payée par l'État.

¹²⁷⁷ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales – Partie officielle - 1809-1815*, op. cit, tome I, p. 110-112, article 16, extraits, en ce qui concerne la Caisse des invalides de la Marine, du décret du 13 août 1810 portant création de plusieurs caisses spéciales.

¹²⁷⁸ Voir *infra*, B.

autonome. En pratique, cette réforme ne vise qu'à légaliser le détournement des fonds de la Caisse des invalides, problème récurrent depuis l'Ancien Régime¹²⁷⁹. Dès l'an XI, la retenue est transformée en taxe, tandis que les pensions du personnel militaire de la Marine sont de nouveau à la charge de la Caisse¹²⁸⁰. Malgré l'ajout de nouvelles charges, la Caisse parvient à remplir son rôle durant l'Empire. En effet, le produit de la retenue prélevée sur des prises lui permet d'assurer son rôle et de couvrir les détournements de ses fonds¹²⁸¹.

b – L'indemnisation du risque professionnel

Le retour de la paix met cependant fin aux revenus provenant des prises maritimes et l'Établissement des invalides se retrouve déficitaire¹²⁸². L'ordonnance du 22 mai 1816, portant rétablissement de la Caisse des invalides dans les attributions du ministre de la Marine, revient aux dispositions des textes de 1720 et 1791.

Ce texte demeure le texte organique de l'institution durant tout le XIX^{ème} siècle¹²⁸³. L'article 2 dispose que la Caisse des Invalides « *est un dépôt confié à notre*

¹²⁷⁹ Durant les débats préalables à l'adoption de la loi du 13 mai 1791, le rapporteur précise que durant les guerres de Succession d'Autriche et de Sept Ans, la Marine, faute de revenus suffisants, s'abstient de verser à la Caisse des invalides les sommes dues au titre de la retenue. Le problème de financement de la Caisse est en outre aggravé par l'absence de réglementation sur le montant des sommes accordées à titre de pension. Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome XXV, p. 404. Pour éviter les abus, outre l'interdiction du cumul de différentes pensions, la loi du 13 mai 1791, à l'article I du titre III, précise que ces pensions sont exclusivement réservées au personnel rattaché au département de la Marine. De même, l'article II de ce même titre précise que les pensions accordées ne peuvent excéder 600 livres.

¹²⁸⁰ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 25, arrêté du 10 brumaire an XI qui convertit en taxe la retenue au profit de la Caisse des invalides de la Marine ; et page 26, arrêté du même jour, portant que les soldes de retraite et traitements de réforme de la Marine seront à l'avenir payés par les fonds de la Caisse des invalides. Ce dernier texte est confirmé en 1810.

¹²⁸¹ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Établissement des invalides de la Marine - 1817*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit, p. 29. Durant l'Empire, Boursaint est commissaire principal, affecté à l'Inscription maritime. Il écrit, en 1817 : « *Malgré ces nouvelles obligations, l'Établissement trouvait, dans les prises sur l'ennemi, des ressources si fructueuses, que le placement de ses économies pouvait faire face à toutes les dépenses, même au retour de la paix* ».

¹²⁸² *Ibid.*, p. 33. En 1817, Boursaint, alors directeur de la comptabilité et de la Caisse des invalides, mentionne un déficit de 76 millions de francs.

¹²⁸³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle*, op. cit., p. 281-289. L'article I fait expressément référence à ces deux actes.

Ministre Secrétaire d'État de la Marine. Elle est placée sous sa surveillance immédiate et exclusive. Elle demeure essentiellement distincte et séparée de notre trésor royal »¹²⁸⁴. Pour éviter, comme sous l'Empire, la confusion entre les divers fonds inscrits sur les registres des trésoriers des invalides, l'organisation intérieure de l'Établissement est précisée par le règlement du 17 juillet 1816, portant instruction sur l'administration et la comptabilité de l'Établissement des invalides de la Marine. Dans chaque quartier maritime et sous la seule autorité du commissaire des Classes, le trésorier des invalides est secondé par trois caissiers : un pour les prises, un pour les « gens de mer » et un pour les invalides¹²⁸⁵. La Caisse des prises, introduite en 1795, est destinée à recevoir en dépôt le produit brut des prises réalisées par les navires de l'État et le produit des ventes provisoires de prises réalisées par les corsaires¹²⁸⁶. La Caisse des « gens de mer » est également une caisse de dépôt¹²⁸⁷. Elle reçoit les biens laissés par les absents ou les marins décédés en mer, et est chargée de les reverser aux intéressés. Enfin, la Caisse des invalides reste chargée de la perception des divers droits de l'Établissement des invalides et du versement des demi-soldes¹²⁸⁸.

La reconnaissance définitive de la compétence de l'administration de la Marine sur l'Établissement des invalides est néanmoins objet de débats, alors que le pays fait face aux problèmes financiers générés par les guerres révolutionnaires et napoléoniennes. Une partie de la représentation nationale soulève, dès 1816, la question de la pérennité de cette institution¹²⁸⁹. Ces critiques persistent, et

¹²⁸⁴ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 282.

¹²⁸⁵ *Ibid.*, page 312, article 1.

¹²⁸⁶ Voir LEBEAU (Sylvain), *Nouveau code des prises, op. cit.*, tome 4, p. 110-111, arrêté du 18 thermidor an III qui détermine les caisses dans lesquelles sera versé le produit des prises. Les dispositions de ce texte sont reprises et complétées par le règlement du 17 juillet 1816. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 315, article 7. Cette compétence présente un triple intérêt. C'est une mesure conservatoire, permettant de préserver une prise avant la décision du Conseil des prises. C'est également un moyen sûr, pour les trésoriers des invalides, de prélever la retenue pesant sur le produit des prises maritimes. Enfin, elle protège également les intérêts du propriétaire du navire, si ce dernier n'est pas déclaré de bonne prise.

¹²⁸⁷ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 317, article 16.

¹²⁸⁸ *Ibid.*, p. 325-343, titre III.

¹²⁸⁹ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Établissement des invalides de la Marine - 1817*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursain, op. cit.*, p. 32-40. Ces députés critiquent notamment la liquidation des créances de la Caisse des invalides, créances résultant des charges ajoutées durant l'Empire.

Boursaint rédige, en 1825, un mémoire en faveur de l'Établissement¹²⁹⁰. L'intérêt de ce document est qu'il dépasse le seul domaine comptable. En effet, l'existence de l'Établissement des invalides demeurant objet de débats, Boursaint met en avant l'intérêt de cette institution au regard de l'ensemble du domaine de compétence du ministre de la Marine, c'est-à-dire la flotte, la navigation commerciale et les colonies. Ainsi, l'Établissement des invalides ne peut être de la compétence du ministre du Trésor public et les demi-soldes qu'il verse ne sont pas assimilables aux pensions des agents de l'État. En effet, financées par la navigation militaire et la navigation commerciale, les demi-soldes s'appliquent dans le cadre général de la navigation maritime. Distincte du Trésor public, la Caisse des invalides est une tontine, une caisse propriété des marins. Elle ne pourvoit pas seulement aux besoins des « gens de mer » devenus invalides à l'occasion de leur service à bord des navires de la flotte, elle assure également les besoins, en 1825, d'un cinquième de la population maritime¹²⁹¹. Elle présente un aspect social marqué, et ceci depuis le début du XVIII^{ème} siècle. L'existence de l'Établissement des invalides et son régime dérogatoire sont confirmés par l'ordonnance du 12 mars 1826, concernant les soldes de retraite, les demi-soldes et pensions des officiers militaires et civils non entretenus, des premiers et seconds maîtres, des officiers, des marins, des ouvriers, des surnuméraires, de leur veuve et leurs enfants¹²⁹². La notion d'officier non entretenu désigne les officiers de la Marine marchande appelés à servir en complément au sein de la flotte¹²⁹³. L'existence de deux types de pension au bénéfice du personnel de la Marine, à savoir les soldes de retraite et les demi-soldes, est ainsi confirmée. Aux termes de ce texte, les officiers non entretenus peuvent bénéficier des deux. Si leurs services sont principalement

¹²⁹⁰ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert, la population du littoral et l'institution des invalides de la Marine - novembre 1825*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint, op. cit.*, p. 92-116.

¹²⁹¹ *Ibid.*, p. 108. Ces propos illustrent la pérennité de l'établissement maritime de Colbert, les marins sont à la base de la puissance maritime française, tant d'un point de vue militaire que commercial, ils doivent être protégés.

¹²⁹² Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 403 à 406.

¹²⁹³ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 292, titre IV « officiers non entretenus », arrêté du 29 thermidor an VIII relatif à la composition et à l'organisation du corps des officiers de la Marine. Les officiers non entretenus sont les officiers de la Marine marchande, titulaires également d'un grade dans la flotte. Au cours du XIX^{ème} siècle, le terme d'officier auxiliaire remplace, progressivement, celui d'officier non entretenu.

militaires, ces officiers sont assimilés aux officiers entretenus et disposent, dans les mêmes conditions, d'une solde de retraite. Si le temps de service militaire est insuffisant pour prétendre à une solde de retraite, il est complété par leur temps de service dans la Marine marchande, et ces officiers bénéficient alors d'une demi-solde¹²⁹⁴. Ce texte reste lié à la conception militaire du statut de marin. Son but est de stimuler l'activité maritime et les pensions restent fondées sur l'obligation de service militaire¹²⁹⁵. Cependant, l'aspect social de l'institution est plus marqué, puisque ces pensions et demi-soldes « *intéressent enfin plus de quatre-vingt mille familles répandues sur tout le littoral du royaume* »¹²⁹⁶. De prime abord, ce texte ne fait que clarifier le régime des pensions des divers personnels au service de la Marine. Il s'inscrit cependant dans la politique navale menée par la Restauration : favoriser le développement de la population maritime. Sa portée est importante car il est adopté durant une période de bouleversement du recrutement naval. La réorganisation du mode de formation des équipages des navires de guerre, durant la Restauration et la Monarchie Juillet, modifie en profondeur l'obligation de service des inscrits. Le temps de service militaire, dans le décompte du temps de service nécessaire à l'obtention d'une demi-solde, se réduit progressivement¹²⁹⁷. Le régime des demi-soldes connaît une évolution identique à celle qui touche le statut d'inscrit. L'aspect militaire devient secondaire, tandis qu'il revêt une dimension socio-économique de plus en plus marquée. En 1831, dans une note rédigée à l'intention de la Commission supérieure chargée de surveiller l'Établissement des invalides, Boursaint insiste sur cet aspect. Il écrit : « *Notre navigation*

¹²⁹⁴ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 - Partie officielle*, op. cit., p. 403, article 1er. Cet article précise que les officiers militaires, les officiers civils, et les premiers maîtres non entretenus, qui ont 25 ans d'activité au service de l'État, dont six au moins de navigation effective, sont assimilés aux entretenus et bénéficient d'une solde de retraite. Ce terme temporel est identique à celui prévu pour les pensions des officiers et personnels entretenus. Voir également p. 404-405, article 4 sur les conditions d'obtention des demi-soldes. Ces dernières sont accordées « *aux ouvriers classés et autres salariés non navigants qui auront servi trois cents mois* » dans les arsenaux, et aux « *officiers militaires ou civils et maîtres non entretenus, les officiers-mariniers de toutes professions, les marins, ouvriers et surnuméraires qui, sans avoir trois cents mois d'activité à notre service exclusif, les auront complétés sur les bâtiments du commerce et à la pêche* ».

¹²⁹⁵ *Ibid.*, p. 402. Le ministre précise, à propos de ces mesures, qu'« *elles exciteront l'émulation et ranimeront le zèle de la population maritime, et elles auront la plus heureuse influence sur le nouveau recrutement de la Marine* ».

¹²⁹⁶ *Ibid.*

¹²⁹⁷ Le temps de service militaire correspond à la période durant laquelle l'inscrit est soumis à l'effet de la levée permanente. Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

commerciale, comparativement chère, salarie les matelots moins que toutes les autres navigations : tandis que les Anglais et les Américains donnent à leurs matelots capables 75, 80 francs de solde mensuelle, le commerce français ne donne et ne peut donner aux siens que 40, 45, tout au plus 50 francs. Joignez à la modicité des salaires, la nature et les dangers de la profession maritime, les naufrages, les maladies spéciales, les fréquentes interruptions du travail, et vous découvrirez, dans cette pénible vie de marin, des causes nombreuses de malheurs et de gênes »¹²⁹⁸. Ce rapport de Boursaint illustre l'évolution du fondement du droit à pension. Il insiste notamment sur la distinction entre les pensions accordées aux personnels salariés de la Marine, et les demi-soldes accordées aux « gens de mer ». Même si, en principe, toutes deux sont versées par la Caisse des invalides, la loi du 18 avril 1831 sur les pensions de l'Armée de mer rappelle que les premières sont payées par le Trésor public si les fonds de la Caisse des invalides sont insuffisants¹²⁹⁹. Les fonds de cette dernière sont ainsi prioritairement destinés à assurer le paiement des demi-soldes, qui tendent à être acquises, durant la Monarchie de Juillet, au titre d'une activité professionnelle maritime. La distinction entre les pensions militaires et les demi-soldes est ainsi définitivement établie.

Les réformes du Second Empire consacrent cette évolution, notamment la loi du 26 juin 1861, modifiant la loi du 18 avril 1831, sur les pensions de l'Armée de mer, et celle du 28 juin 1862, sur les pensions de retraite des employés de la Marine non soumis à l'Inscription maritime et sur les pensions dites demi-soldes des marins inscrits¹³⁰⁰. Une circulaire du ministre de la Marine, du 2 juillet 1862,

¹²⁹⁸ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Observations à la Commission chargée d'examiner l'Établissement des invalides de la Marine*, BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint*, op. cit., p. 128. Cette Commission émet, en 1833, sur la base de ce rapport, un certain nombre d'observations, en faveur du maintien du système. Voir *Observations de la Commission supérieure des invalides*, Paris, 1833, p. 7. La seule critique est le manque de contrôle de la Cour des comptes sur l'Établissement des invalides.

¹²⁹⁹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1831 - Partie officielle*, op. cit., p. 183, article 26, loi du 18 avril 1831.

¹³⁰⁰ Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, op. cit., p. 1020-1028. Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 juin 1862, les demi-soldes sont accordées aux inscrits âgés de plus de cinquante ans et réunissant 25 ans de service pour l'État ou le commerce. En pratique, le service envers l'État est réalisé selon les modalités de la levée permanente, soit cinq ans de service après l'inscription définitive du marin sur le matricule des gens de mer, c'est-à-dire en début de carrière, et les éventuels rappels en cas de circonstances exceptionnelles. Par

interprétative de la loi du 28 juin 1862, précise : « *En examinant l'esprit dans lequel ont été conçues les dispositions que renferme la loi précitée, on aperçoit qu'il est établi, tout d'abord, une distinction, conforme d'ailleurs à la nature des choses, entre les services rendus à l'État par diverses catégories d'agents de la Marine ou d'ouvrier, appelées désormais à recevoir une pension de retraite, au lieu de l'ancienne demi-solde, et les services mixtes rendus par cette catégorie nombreuse de marins qui, tout en étant soumise, il est vrai, par le régime de l'Inscription maritime, à l'obligation de monter sur les bâtiments de la flotte, lorsqu'elle en est requise, se livre habituellement à la navigation commerciale ou à la pêche, ce qui constitue, il faut bien le reconnaître, une situation différente de celle de l'État* ». Ces propos sont révélateurs des transformations profondes que connaît la Marine durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire. La technicité croissante des navires de guerre suppose, tant pour leur construction que pour leur manœuvre, l'intervention de spécialistes. Dès lors, la flotte a de plus en plus recours à des marins constamment à son service, de même qu'elle emploie des ouvriers spécialisés¹³⁰¹. Employés de manière permanente par l'État, ils bénéficient, comme les autres agents publics, d'une pension de retraite, sur le budget de l'État. De leur côté, les marins inscrits conservent leur droit à la demi-solde. Ce droit est néanmoins fondé par les contraintes propres aux métiers de la mer, et non plus sur l'obligation militaire originelle des « gens de mer ». La demi-solde s'applique, désormais, uniquement dans le cadre purement professionnel¹³⁰². L'évolution de l'Établissement des invalides en une véritable caisse de sécurité sociale n'est, cependant, réalisée qu'en 1898. En effet, la loi du 28 juin 1862 précise que le droit à demi-solde n'est ouvert qu'après 25 ans de service, tant à bord des navires de l'État que ceux du commerce¹³⁰³. Ainsi, à la différence de l'Ancien Régime, l'invalidité résultant du service n'est pas prise en charge. La loi du 21 avril

conséquent, le temps de service commercial exigé pour qu'un inscrit bénéficie d'une demi-solde est de vingt ans.

¹³⁰¹ Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, paragraphe 2.

¹³⁰² Alfred Plocque, dans son traité de la mer et de la navigation, précise que, pour l'année 1852, « *les recettes pendant cet exercice s'étaient élevées à 9.479.612 fr.77, les dépenses à 9.368.393 fr. Elle avait payé 30.222 pensions sur lesquelles 1.568 dépassaient la somme de 1000 fr* ». Voir PLOCQUE (Alfred), *Législation des eaux et de la navigation – De la mer et de la navigation maritime*, Paris : chez Durant et Pedone-Lauriel libraire-éditeur, 1870, p. 160.

¹³⁰³ Voir *Répertoire des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, décisions et circulaires, relatifs à l'organisation des divers services du département de la Marine et des colonies*, *op. cit.*, p. 1027, article 4.

1898 complète le système et crée une caisse de prévoyance, « *annexée à la Caisse des invalides, mais ayant son existence indépendante* »¹³⁰⁴, administrée par le personnel des trésoreries des invalides, et chargée d'indemniser le risque professionnel.

B – La tutelle administrative sur l'Établissement des invalides

Lié, par sa nature, à l'administration économique de la Marine, l'Établissement des invalides reste néanmoins autonome, en témoigne l'existence, dès la création de l'institution, d'un personnel spécialement dédié à cette institution.

Cependant, les fonctions de trésorier et de caissier des invalides concernent un droit acquis par les marins, à savoir la demi-solde. De même, la Caisse dispose d'un droit acquis sur les retenues, les bris de naufrage et les biens non réclamés des marins disparus. Ainsi, comme en matière d'administration des arsenaux, les commissaires interviennent en raison de l'existence de droits acquis par les divers acteurs de la vie maritime. Jusque l'Empire, le contrôle des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides est la conséquence de la notion d'administration économique **(1)**. Dès les premières années de la Restauration, la pleine autorité des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides de la Marine est reconnue **(2)**.

1 – L'administration économique de l'Établissement des invalides

Dès le début du XVIII^{ème} siècle, l'ensemble des actes du personnel de la Caisse des invalides est soumis à la surveillance des commissaires des Classes **(a)**. Cette surveillance conduit les commissaires des Classes à seconder l'autorité supérieure, en la matière **(b)**.

¹³⁰⁴ DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 98, p. 271, article 1, loi du 21 avril 1898, ayant pour objet la création d'une caisse de prévoyance entre les marins, contre les risques et accidents de leur profession.

a – La surveillance des actes du personnel de l'Établissement des invalides

Le lien entre les deux institutions est reconnu. La valeur probante des registres des Classes est admise par le règlement du 15 octobre 1710, sur les fonctions de trésorier et contrôleur particulier des invalides de la Marine¹³⁰⁵.

L'édit de juillet 1720 apporte des précisions. Le paiement des retenues dues à la Caisse est réalisé sous la surveillance des commissaires des Classes, de même que le paiement des demi-soldes¹³⁰⁶. En outre, garants des droits de la Caisse, les commissaires des Classes ne peuvent délivrer de rôles d'équipage certifiés aux navires de commerce qu'une fois les retenues versées¹³⁰⁷. De même, en cas de fraude, les commissaires procèdent aux diligences nécessaires au recouvrement des droits de la Caisse¹³⁰⁸. Les commissaires des Classes veillent au respect des droits de la Caisse et des droits des invalides eux-mêmes. Leur autorité sur l'institution n'est, cependant, pas affirmée, bien qu'ils exercent un certain contrôle. Ce contrôle annonce celui qu'exercent, au XIX^{ème} siècle, les commissaires affectés dans les arsenaux sur les directeurs techniques. Par les revues des bénéficiaires des demi-soldes, les commissaires des Classes contrôlent la régularité des registres des pensions accordées. Par la certification des rôles d'équipage, à l'armement et au désarmement, ils vérifient si les retenues ont été versées. Enfin, le paiement des retenues et des demi-soldes n'est valable que s'il est réalisé en présence des commissaires des Classes. Le personnel de la Caisse des invalides est en situation de tutelle, chacun de ses actes étant soumis à la surveillance des commissaires des

¹³⁰⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 1 (1708-1730). L'article II dispose que les commissaires des Classes doivent transmettre aux trésoriers des invalides une copie des rôles d'équipage qu'ils doivent certifier. L'article XII précise que le paiement des demi-soldes n'est pas valable s'il est réalisé en l'absence du commissaire des Classes.

¹³⁰⁶ Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720, op. cit.*, p. 9, article IV, titre VI. Cet article précise que la retenue sur les avances est prélevée lors de l'armement des navires commerciaux, au moment où les commissaires procèdent à la revue de l'équipage. Voir également page 10, article XI, titre VI. Au désarmement des navires, le paiement de la retenue au trésorier est réalisé, par les armateurs, sur présentation du rôle de désarmement, certifié par le commissaire des Classes. Voir, en ce sens, p. 11, article XVI, titre VI. Voir également page 15, article V, titre VIII, le paiement des demi-soldes est réalisé par les trésoriers particuliers, en présence des commissaires des Classes. Enfin, voir p. 14-15, titre VII « des revues des invalides », article II, les administrateurs préposés aux Classes doivent procéder aux revues des bénéficiaires des demi-soldes.

¹³⁰⁷ *Ibid.*, p. 12, article XXII, titre VI.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, p. 11, article XVIII. En cas de fraude sur les conditions d'engagement, outre l'éventuelle sanction comme déserteur, les gages des marins contrevenants sont saisis, et les armateurs punis d'une amende de cent livres. Ces sommes sont versées à la Caisse des invalides.

Classes. Par ailleurs, ces derniers joignent à ce contrôle l'appréciation des demandes de pension. Ce régime est réformé durant les dernières années de l'Ancien Régime. Les prérogatives des administrateurs de la Marine sont alors limitées à la surveillance des seuls actes économiques du personnel de la Caisse. En effet, au XVIII^{ème} siècle, la tendance à l'extension du domaine de la police des Classes engendre des abus, certains commissaires s'arrogeant les prérogatives du personnel de la Caisse. Le règlement du premier juin 1782, sur la recette et l'emploi des fonds, dont la remise est faite dans les quartiers des Classes, met un premier tempérament aux prérogatives des commissaires des Classes, en la matière. Ce texte leur interdit de procéder directement aux recettes et aux dépenses de la caisse matelots, ancêtre de la caisse des « gens de mer »¹³⁰⁹. Il rappelle, néanmoins, que les paiements réalisés par les trésoriers doivent être autorisés par les commissaires des Classes¹³¹⁰. La réforme de 1784 applique, en la matière, les principes de la réforme de l'administration des arsenaux de 1776. Si les commissaires des Classes conservent leur pouvoir de tutelle en matière comptable, il est désormais exercé au profit des inspecteurs des Classes, expressément chargés de recevoir les demandes de pension¹³¹¹. Comme en matière de levée, leur rôle se limite à tenir à jour les registres des invalides, sur la base des revues réalisées par les inspecteurs des Classes¹³¹².

¹³⁰⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 5 (1777-1782), article I, règlement du 1^{er} juin 1782. Ce texte ne fait que rappeler l'un des principes essentiels du département de la Marine : la distinction entre l'administrateur, chargé de veiller au bon ordre économique du service, et le trésorier, chargé d'exécuter les paiements ordonnés par l'intendant. L'article IV précise qu'en cas de vacance parmi le personnel de la Caisse, l'intendant doit en référer au secrétaire d'État et lui proposer « *un négociant ou autre particulier solvable, et suffisamment instruit des formes les plus ordinaires de la comptabilité* ».

¹³¹⁰ *Ibid.*, article VIII.

¹³¹¹ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, *op. cit.*, tome 27, p. 499-500, titre IX « Des trésoriers des gens de mer ». Ce texte confirme les dispositions du règlement du 1^{er} juin 1782. Voir, également, p. 517-520, titre XV « des gens de mer hors de service et des invalides », articles 8 à 15. Aux termes de ces articles, les inspecteurs des Classes récupèrent l'ensemble des prérogatives relatives aux demandes de demi-solde, ainsi que les revues des invalides.

¹³¹² Sur la tenue du registre des invalides, voir ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, *op. cit.*, tome 27, p. 494-495, article 3, titre VII « du commissaire des Classes ». Sur la mise à jour de ces registres, voir p. 496, article 15, même titre.

En 1791, les administrateurs de la Marine sont rétablis dans leurs anciennes prérogatives¹³¹³. L'instruction du 29 juin 1791, sur l'administration de la Caisse des invalides et des « gens de mer », confirme la tutelle exercée par les administrateurs des Classes¹³¹⁴. Garants des droits de la Caisse, les administrateurs préposés aux Classes agissent en son nom dès que ses intérêts sont en jeu. Ils sont « spécialement chargés des diligences nécessaires pour faire rentrer les sommes dues à la Caisse des invalides »¹³¹⁵. De même, quand il reçoit une demande de pension, l'administrateur des Classes doit s'assurer de l'authenticité des pièces fournies en appui¹³¹⁶. Cette instruction confirme également l'interdiction, faite aux administrateurs de la Marine, de manier directement les fonds de la Caisse des invalides et de celle des « gens de mer »¹³¹⁷. Enfin, chargés de faire établir, par le trésorier des invalides, la comptabilité des Caisses des invalides et des « gens de mer », les administrateurs des Classes deviennent personnellement responsables de la bonne tenue de ces comptes¹³¹⁸. La réforme opérée par le décret du 22 vendémiaire an II, qui remplace la retenue sur les dépenses de la flotte par une dotation budgétaire globale, n'a pas d'impact sur les prérogatives des administrateurs préposés aux Classes, en la matière. L'article VIII de ce texte précise que le personnel compétent et la procédure pour constater les droits des marins restent ceux prévus par la loi du 13 mai 1791¹³¹⁹. Le décret du 15 germinal an III, sur les pensionnaires et les invalides de la Marine, procède au même rappel. Ce texte accroît néanmoins les prérogatives des officiers des Classes et précise qu'ils peuvent accorder des pensions de leur propre initiative, si l'urgence

¹³¹³ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 429, articles II et III, titre II, loi du 13 mai 1791 relative à la Caisse des invalides.

¹³¹⁴ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série P (Inscription maritime), sous-série 5P1 (actes normatifs), carton 7 (1790-1792), instructions sur la loi du 14 mai 1791, concernant l'administration de la Caisse des invalides de la Marine, et de celle des gens de mer, p. 2.

¹³¹⁵ *Ibid.*

¹³¹⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹³¹⁹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 4, p. 177 et 178.

l'exige¹³²⁰. L'ensemble de ces prérogatives est confirmé à l'occasion des réformes de 1795 et 1800.

Les réformes napoléoniennes - transformation de la retenue en taxe, mise à la charge de la Caisse des invalides de nouvelles dépenses, reconnaissance de l'autorité du ministre du Trésor sur le personnel de l'Établissement – réduisent la portée de la surveillance qu'exercent les commissaires de l'Inscription maritime sur la Caisse¹³²¹. Le décret du 10 août 1810, notamment, place le personnel de l'institution sous l'autorité du ministre du Trésor. Ce texte ne remet pas en cause l'intervention des commissaires de l'Inscription maritime, en matière de demi-solde. Leurs prérogatives perdent, néanmoins, de leur portée. En effet, désormais sous l'autorité du ministre du Trésor, le personnel de l'Établissement des invalides n'est soumis à la surveillance des commissaires que pour certains actes, notamment la surveillance du paiement des demi-soldes, et la perception de certains retenus prévus par la loi du 13 mai 1791 (le produit des bris de naufrage, les biens et les parts de prises de personnes décédées en mer et non réclamés). Les autres charges de l'Établissement, notamment le paiement des pensions de retraite et des traitements de réforme du personnel militaire de la Marine et du personnel des corps entretenus, ainsi que la perception de la retenue, transformée en taxe en l'an XI, échappent à ce contrôle. Néanmoins, comme en matière d'administration des arsenaux, ce contrôle des commissaires de l'Inscription maritime, même réduit sous l'Empire, les amène à assurer la même fonction de conseil de l'autorité supérieure que leurs collègues des arsenaux.

b – Le conseil de l'autorité supérieure

Le conseil assuré en la matière par les commissaires présente les mêmes caractères que celui existant en matière d'administration des arsenaux. Il concerne les questions de légalité et de comptabilité. Il touche essentiellement les retenues, notamment sous l'Empire, principalement celles qui frappent le produit des prises **(b.1)** et les salaires des marins naviguant à la part **(b.2)**.

¹³²⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 5, p. 228, article III, titre IV.

¹³²¹ Voir *supra*, A.

b.1 – La retenue sur le produit des prises

En matière de prises, l'intervention des commissaires des Classes est liée à l'importance croissante de la retenue, prélevée sur le produit des prises, dans le financement des demi-soldes¹³²². En pratique, ce détournement revêt la forme d'un prêt. Ces prêts sont ensuite compensés par la retenue prélevée sur le produit des prises, réalisées tant par les navires de l'État que par les corsaires. Dès lors, le motif de légalité est utilisé par les commissaires des Classes pour veiller au recouvrement de la retenue sur le produit des prises et au remboursement des prêts consentis par l'Établissement des invalides à la Marine. Une série de lettres du mois de nivôse an IX l'illustre¹³²³. Dans la première, le chef d'administration du port de Toulon demande un état des sommes déposées dans les diverses caisses de l'Établissement des invalides du quartier de Toulon. Le commissaire des Classes répond à son supérieur que l'état en question ne peut être dressé, le trésorier des invalides invoquant l'existence d'une créance de l'Établissement des invalides sur la Marine¹³²⁴. Dans une lettre du 15 messidor an IX, l'administrateur du quartier d'Agde écrit au chef d'administration qu'il a reçu « *plusieurs exemplaires de la circulaire du ministre de la Justice aux tribunaux d'appel et de commerce, pour les rappeler à l'exécution des arrêtés des 14 brumaire et 7 fructidor an VIII, qui ordonnent la retenue d'un décime pour franc sur le produit net des prises. Si le cas se présentait, j'en opposerais les dispositions aux difficultés que pourrait éprouver cette perception* »¹³²⁵.

Ce contrôle de légalité évolue, dans certains cas, en contrôle d'opportunité. Dans un rapport du mois de juillet 1810, le commissaire du quartier de Toulon transmet, au chef d'administration du port, les remarques, de nature comptable, du trésorier

¹³²² Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV-1806, services du port), lettre du 13 novembre 1806, du commissaire du quartier de l'île d'Elbe. Cet administrateur confirme avoir reçu une dépêche du ministre de la Marine « *laquelle, rappelant l'ordonnance du 28 avril 1760, autorise le versement à la Caisse des invalides, des produits des prises dont la modicité les rendrait insuffisantes pour être l'objet d'une répartition, soit à les réunir ensuite lorsque l'ensemble de plusieurs produits appartenant aux mêmes équipages pourrait donner lieu à une répartition* ».

¹³²³ *Id.*, carton 2 (an IX), lettres des 16 et 19 nivôse an IX.

¹³²⁴ *Ibid.*, lettre du 19 nivôse an IX.

¹³²⁵ *Id.*, carton 4 (an IX).

des invalides, à propos des prises réalisées par les navires de la division Ganteaume¹³²⁶. En l'espèce, le commissaire fait d'abord remarquer que le paiement des parts issues de ces diverses prises, réalisé directement par la Caisse des prises, est irrégulier, cette Caisse étant « *simplement dépositaire des fonds, doit, immédiatement après la liquidation, les verser, soit à la Caisse des invalides pour les droits qui lui sont attribués, soit dans la Caisse des gens de mer, pour les parts revenant aux capteurs* »¹³²⁷. Néanmoins, le commissaire reconnaît que les circonstances avaient commandé d'agir ainsi, et que ces actes ne sont que provisoires. Cependant, le trésorier des invalides du quartier de Toulon fait remarquer que certains paiements ont été exécutés sans que les droits des invalides sur le produit des prises aient été prélevés. Le commissaire transmet la cause à son supérieur pour décider des suites. Dans un autre rapport rédigé la même année, toujours adressé au chef d'administration du port, ce commissaire suit la même logique¹³²⁸. En l'espèce, la rescousse* du navire espagnol *la Minerve* est accordée, par le ministre de la Marine, aux équipages de certains navires appartenant à la division Villeneuve. Le paiement est cependant retardé. Des réclamations sont adressées au ministre, qui les transmet au port de Toulon. Certaines sont suivies du paiement des sommes dues. Le commissaire précise, cependant, que la somme accordée au titre de la rescousse, 214447.40 francs prélevés sur les fonds de la Marine, a été déposée à la Caisse des prises sans que la retenue, en faveur de la Caisse des invalides, ait été déduite. Cette erreur est aggravée par la répartition des parts de prises, réalisée par le bureau des armements sans tenir compte de la retenue, et par le risque de manque de fonds qui résulterait, pour la Caisse des prises, du paiement de la somme en question. Les propos tenus par le commissaire, à cette occasion, sont révélateurs de la finalité de ses attributions : « *Pour pouvoir adapter le mode de paiement, d'après les rôles de répartition, aux intérêts des invalides et des copartageants ou recapteurs* ». Dans ce but, il propose deux solutions. La première consiste à

¹³²⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 100 (1810), rapport au chef d'administration du port de Toulon, du 30 juillet 1810.

¹³²⁷ *Ibid.*

¹³²⁸ *Ibid.*, rapport du 30 octobre 1810 au chef d'administration du port de Toulon.

déduire la retenue des quotes-parts à verser, la seconde à la prélever sur le produit total de la liquidation¹³²⁹.

Certaines lettres traduisent le souci de prévenir les difficultés, en la matière. Dans un courrier du 3 thermidor an IX, le commissaire du quartier de Toulon soulève la question des moyens permettant de contraindre les armateurs corsaires à verser, à la Caisse des invalides, la retenue sur le produit des prises dont elle bénéficie¹³³⁰. Il met en avant l'absence de communication entre le Conseil des prises, chargé de juger la validité des prises maritimes, et l'administration de l'Inscription maritime, chargée de procéder à la liquidation du produit des prises. Le commissaire précise que « *c'est ordinairement par les équipages, naturellement portés à recevoir leurs parts, que nous sommes instruits que les prises ont été jugées valides* »¹³³¹. Par conséquent, la retenue est difficile à prélever en raison du « *peu de certitude de leurs assertions à cet égard* »¹³³². Cette situation est compliquée par l'habitude des armateurs à invoquer l'absence de certitude, sur le sort de la prise, afin de « *perpétuer les fonds entre leurs mains* »¹³³³. Pour mettre fin à ces abus, le commissaire du quartier de Toulon demande au chef d'administration de l'arrondissement de transmettre ses observations au préfet maritime, pour qu'il écrive « *à ce sujet, au ministre de la Marine ou au président du Conseil des prises pour s'engager à lui adresser, au commencement de chaque mois, un état des prises jugées valides, ou non, par le Conseil* »¹³³⁴.

Exercée dans des circonstances de guerre, cette surveillance, en matière de perception de la retenue en faveur des invalides, complète les prérogatives des

¹³²⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 100 (1810), Le commissaire propose, en premier lieu, de prélever la retenue sur les paiements restant à réaliser, afin que le déficit de la Caisse soit couvert « *au moyen d'une masse de retenue minime* ». Néanmoins, la question des paiements déjà réalisés demeure. Le second moyen proposé par le commissaire consiste à laisser exécuter les paiements tels qu'ils ont été fixés par le bureau des armements. Comme la somme de 214447,40 francs est un acompte, la retenue de la Caisse sera prélevée lors du parfait paiement de la rescousse.

¹³³⁰ *Id.*, carton 2 (an IX).

¹³³¹ *Ibid.*

¹³³² *Ibid.*

¹³³³ *Ibid.*

¹³³⁴ *Ibid.*

commissaires des Classes, en matière d'armement corsaire¹³³⁵. Elle demeure néanmoins exceptionnelle et n'est justifiée que par la place majeure de la retenue sur le produit des prises dans le financement des pensions et demi-soldes durant les guerres napoléoniennes. Le retour à un contexte de paix, en 1815, puis la déclaration de Paris de 1856, ne laissent subsister, dans le dispositif légal, que la retenue sur les éventuelles prises réalisées par les navires de l'État, dont le prélèvement relève du commissaire aux armements, fonds et revues¹³³⁶.

b.2 – La retenue sur les bénéfiques des marins naviguant à la part

Outre la retenue sur le produit des prises, se pose également le cas de la retenue sur les bénéfiques des marins naviguant à la part. Dans ce type de navigation, la solde du marin est payée en parts, selon le principe régissant la répartition du produit des prises maritimes. Ainsi, à chaque grade correspond un certain nombre de parts¹³³⁷.

L'application de la retenue à ce type d'engagement, prévue par les textes de 1791, suscite un certain nombre de difficultés. Il s'agit d'assurer la proportionnalité entre la retenue opérée sur les salaires des marins soldés et celle pratiquée sur les bénéfiques des marins naviguant à la part. Dans un mémoire du 26 floréal an IX, le commissaire du quartier de Narbonne présente ses observations sur les divers cas d'application de la retenue dans ce type d'engagement¹³³⁸. Le commissaire expose le problème en ces termes : « *la fixation déterminée par l'édit de juillet 1720 n'avait pas prévu l'augmentation des nolis* et le capitaine qui, en 1720, ne retirant qu'un nolis modique, payait 30 sols, et a toujours continué à payer la même somme quoique les nolis aient augmenté. Il s'agit, en ne prenant pas pour base les nolis pendant la guerre, de prendre un terme moyen et de fixer une*

¹³³⁵ Voir chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B

¹³³⁶ *Ibid.*

¹³³⁷ Voir WILLAUMEZ (Jean-Baptiste Philibert, vice-amiral), *Dictionnaire de Marine, op. cit.*, p. 430.

¹³³⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (an IX).

retenue proportionnée à la valeur des nolis »¹³³⁹. Ainsi, il s'agit de ne léser ni l'Établissement des invalides, ni les marins naviguant à la solde, par une disproportion entre les deux types d'engagement lors de la perception de la retenue. Le commissaire propose, en conséquence, d'augmenter la retenue sur les bénéfices des marins naviguant à la part. Dans une autre lettre, du 1^{er} prairial an IX, toujours adressée au chef d'administration du port de Toulon, ce même commissaire revient sur ce problème. Il précise que, tant que l'augmentation de la retenue ne sera pas décidée, la proportion, entre la retenue sur les bénéfices de la navigation à la part et celle réalisée sur les salaires, ne sera pas atteinte. Surtout, les bénéfices de ce genre de navigation ayant augmenté, « *ils [les marins] n'auraient pas lieu de se plaindre si on portait à 2 fr, 1 fr et 50 centimes, les droits des invalides sur les bénéfices des gens de mer naviguant à la part ou faisant la pêche ; d'autant mieux que les soldes et demi-soldes sur cette Caisse ont été portées à un taux beaucoup plus fort que précédemment* »¹³⁴⁰. À l'argument de l'égalité entre les « gens de mer », devant les charges communes, s'ajoute l'intérêt des marins eux-mêmes. Les demi-soldes dont ils bénéficient ayant été augmentées, les marins naviguant à la part ou pratiquant la pêche doivent contribuer, dans la même proportion que les autres, à leur financement. La même année, dans une lettre du 18 pluviôse, le commissaire du quartier d'Arles soulève également le problème de la perception de la retenue dans ce cas particulier, suite à l'envoi, dans les quartiers maritimes, de la circulaire du 27 nivôse an IX, qui rappelle les dispositions de la loi du 13 mai 1791¹³⁴¹. Ce document illustre la portée des prérogatives qu'exercent alors les commissaires de l'Inscription, en matière d'administration de l'Établissement des invalides. Le commissaire demande des précisions sur l'application de l'arrêté du 27 nivôse an IX. À propos de la retenue à prélever sur les bénéfices des marins naviguant à la part, le commissaire du quartier d'Arles « *observe que cette retenue dans les quartiers de l'arrondissement, et notamment dans celui-ci, a toujours été fixée, à savoir 1,50 fr par mois pour les capitaines, 75 centimes par mois pour les contre-mâtres, 38*

¹³³⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 4 (an IX).

¹³⁴⁰ *Ibid.*

¹³⁴¹ *Id.*, carton 5 (an IX).

centimes pour les matelots »¹³⁴². Ceci mis en parallèle avec les propos tenus par le commissaire du quartier de Narbonne, il apparaît que la retenue prélevée sur les bénéfiques des marins naviguant à la part est, dans un premier temps, fixée à l'initiative des administrateurs des Classes. Par ailleurs, comme son collègue du quartier de Narbonne, le commissaire du quartier d'Arles invoque la nécessité de garantir les droits de l'Établissement des invalides et l'égalité des marins devant leurs charges communes. Dans une autre lettre, du 24 floréal an IX, il répond à une demande du chef d'administration du port de Toulon, en vue « *d'établir une juste proportion entre la retenue fixée en faveur des invalides par l'édit de 1720, sur les bénéfiques des marins naviguant à la part, et l'augmentation résultant de l'arrêté du 27 nivôse* »¹³⁴³. L'administrateur du quartier d'Arles propose au chef d'administration, en vue de concilier « *l'intérêt de la Caisse des invalides avec le vœu de l'arrêté précité [l'arrêté du 27 nivôse an IX]* », un taux de conversion des retenues prévues en 1720 proche de celui proposé par son collègue du quartier de Narbonne¹³⁴⁴. Cette intervention des commissaires, en la matière, ne fait que pallier une carence de l'autorité centrale. En effet, malgré les réformes monétaires du Directoire et du Consulat, le taux de prélèvement sur ces bénéfiques reste celui prévu sous l'Ancien Régime. Les commissaires prennent, par conséquent, l'initiative de procéder à la conversion¹³⁴⁵.

¹³⁴² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 5 (an IX). Le commissaire met en avant un problème pratique d'application de la mesure, résultant de la pratique, répandue dans le quartier d'Arles, de la navigation à la part, qui nécessiterait d'affecter, en permanence, un commis aux écritures comptables pour suivre la perception des retenues à réaliser sur les bénéfiques des marins naviguant à la part.

¹³⁴³ *Id.*

¹³⁴⁴ *Ibid.* L'un des points soulevés par le chef d'administration concerne la possible augmentation du taux de prélèvement sur ces bénéfiques en raison de la « *progression des salaires des marins naviguant à la part* ». Le but est de mieux répartir la charge du financement des demi-soldes entre les gens de mer. Le commissaire répond que l'augmentation des revenus des marins naviguant à la part est compensée par l'augmentation qu'il propose et le « *surenchérissement excessif des objets de première nécessité et autres, depuis l'édit de 1720* », propos illustrant la prise en compte des intérêts des marins.

¹³⁴⁵ Voir *Édit du Roi concernant la Marine, du mois de juillet 1720*, *op. cit.*, p. 3, article II, titre I ; et LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 1, p. 428, paragraphe 2, article IV, titre I, loi du 13 mai 1791.

2 – La direction de l'Établissement des invalides

À l'occasion de la remise en ordre des finances de l'Établissement des invalides, en 1816, les prérogatives des commissaires de l'Inscription maritime, réduites après la réforme de 1810, sont rétablies et renforcées (a). Elles sont confirmées durant tout le XIX^{ème} siècle (b).

a – Le règlement du 17 juillet 1816

Une fois la paix rétablie en 1815, la perte des revenus fournis par la retenue sur le produit des prises met au jour la situation réelle des comptes de l'institution. Chargés de constater les droits, acquis par les tiers ou par l'État, avant l'ordonnancement d'une dépense, les officiers d'administration de la Marine apparaissent les mieux à même de restaurer le bon ordre économique de l'Établissement des invalides. Surtout, le contexte budgétaire difficile du début de la Restauration mène au renforcement des prérogatives des commissaires à l'Inscription maritime sur l'institution. L'ensemble des dispositions adoptées en la matière, depuis 1720, est compilé et ordonné par le règlement du 17 juillet 1816¹³⁴⁶. Dans chaque quartier de l'Inscription maritime, l'Établissement des invalides est organisé en trois Caisses : deux de dépôt, la Caisse des prises et celle des gens de mer, et la Caisse des invalides proprement dite. Traduisant l'emprise, en la matière, des administrateurs de la Marine, l'article 6 dispose : « *le but du présent règlement étant de généraliser les principes et centraliser l'administration de manière à lui donner une marche uniforme et régulière, à prévenir les erreurs, réparer les omissions et tenir les administrateurs en chef et les contrôleurs et sous-contrôleurs au courant de toutes les opérations d'une comptabilité particulièrement soumise à leur surveillance* »¹³⁴⁷. L'article 2, alinéa 4, précise que les officiers du Contrôle « *guident les commissaires des Classes dans les*

¹³⁴⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 311-351. Le règlement du 17 juillet 1816 est un véritable code de procédure en matière d'invalides de la Marine.

¹³⁴⁷ *Ibid.*, p. 314.

poursuites et diligences que ceux-ci ont à faire »¹³⁴⁸. Les commissaires des Classes, agents locaux de l'administration de la Marine, sont expressément chargés de procéder à la régularisation des comptes de l'Établissement des invalides. Leur autorité de principe sur ce dernier est clairement affirmée. L'article 2, alinéas 1 et 3, dispose que l'« *administration et la comptabilité de l'Établissement des invalides* » sont attribuées « *dans les ports, aux intendants et commissaires principaux des arrondissements et sous-arrondissements et, sous leurs ordres, aux commissaires et officiers d'administration chargés du service des Classes* »¹³⁴⁹. Par conséquent, les prérogatives exercées par les commissaires des Classes sur l'Établissement des invalides sont de deux types.

Elles sont d'abord de nature comptable. C'est la tutelle des trésoriers et caissiers des invalides, dans l'exercice de leurs fonctions, non plus exercée par les commissaires des Classes en qualité de représentant de l'ordonnateur, mais en leur qualité de chef de service des Classes. Leur intervention demeure requise pour valider l'ensemble des actes réalisés par le personnel de l'Établissement. L'article 110 précise ainsi que « *les trésoriers ne doivent faire aucune recette ni acquitter aucune dépense sur les trois services, que d'après les mandats délivrés par les commissaires des Classes de leur quartier respectif* »¹³⁵⁰. Ce contrôle est renforcé par la définition d'une nomenclature comptable stricte, dont le respect est assuré par les commissaires de l'Inscription maritime¹³⁵¹. L'article 27, relatif à la Caisse des « gens de mer » résume parfaitement le rôle de ces derniers : « *les produits qui composent les recettes de la Caisse des gens de mer, y sont versés comme dépôts à la conservation des droits des parties intéressées. Les contrôleurs et sous-contrôleurs de la Marine sont chargés, tant en leur privé nom que de concert avec les commissaires des Classes, d'en poursuivre le versement auprès de l'administration et des particuliers* »¹³⁵². Cette surveillance comptable est doublée

¹³⁴⁸ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 312-313, article 2, alinéa 4.

¹³⁴⁹ *Ibid.*, article 2, alinéas 1 et 3.

¹³⁵⁰ *Ibid.*, p. 342.

¹³⁵¹ *Ibid.*, p. 337, article 97. L'alinéa 2 précise que « *les administrateurs signataires sont responsables de l'exactitude de leur certification* ». Le renforcement de l'autorité des commissaires a ainsi pour corollaire leur responsabilité en cas d'irrégularité des comptes du trésorier des invalides.

¹³⁵² *Ibid.*, p. 320. La Caisse des gens de mer reçoit, en dépôt, les droits acquis par les marins, qu'ils servent pour l'État ou le commerce, les militaires et les personnels entretenus de la Marine, en cas d'absence (salaires, parts, primes, etc.), le produit des bris de naufrage et le produit des

d'une mission de représentation. Les commissaires des Classes peuvent contraindre les armateurs privés à remplir leurs obligations vis-à-vis de l'Établissement des invalides¹³⁵³. Ils procèdent également au versement, à la Caisse des invalides, des sommes déposées à la Caisse des « gens de mer » et non réclamées.

Au-delà, illustrant la tendance des commissaires de l'Inscription maritime à prendre en charge l'ensemble des affaires maritimes, leurs prérogatives, en matière de surveillance de l'Établissement des invalides, dépassent le seul aspect comptable. Ainsi, dans un mémoire rédigé en 1824, Boursaint écrit : « *Dira-t-on, car je voudrais tout prévoir, que l'Administration a souvent suppléé les parties pour la production des titres et pour la réclamation des créances ? Le fait est vrai ; mais une législation ancienne, respectable ; une législation fondée sur la nature des choses, l'explique et le justifie. Assurément, monsieur le comte, nous sommes bien loin de la sollicitude que témoigne, avec tant de chaleur, un pays voisin pour cette classe laborieuse, brave et dévouée, dont il emprunte toute sa force ; mais on a cependant toujours compris, en France, que les gens de mer, voués à des dangers multipliés, perpétuellement absents, étrangers aux relations sociales, inconnus dans leur propre foyer, incapables d'ailleurs de suivre et de défendre de modiques épargnes contre lesquelles les événements, les doctrines et les hommes sont souvent ligués, avaient besoin, comme les mineurs, les pauvres, les malades, comme tous ceux enfin qui sont habituellement hors d'état d'agir, d'une tutelle zélée, vigilante et forte. L'Administration de la Marine en a été investie, non point par un acte unique, par un acte improvisé, mais par vingt actes différents qui, se liant entre eux sans jamais se contredire, remontent d'époque en époque, jusqu'à cet âge fameux où l'on vit éclore, au milieu des merveilles d'un règne florissant, l'industrie, le commerce, la navigation de la France. Et remarquons ici combien cette législation persévérante est en même temps éclairée et sage. En confiant les intérêts des gens de mer à l'administration,*

successions en cas de décès en mer, et les délégations de solde. Au bout d'un délai de deux ans, ces droits sont versés à la Caisse des invalides. La Caisse des gens de mer reçoit également les délégations de solde consenties dans le cadre du service pour l'État.

¹³⁵³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 334, article 66, alinéa 2, règlement du 17 juillet 1816. Ce texte interdit aux commissaires des Classes de délivrer des rôles d'équipage certifiés tant que « *les armateurs, capitaines et patrons des navires marchands* » n'ont pas versé la retenue à la Caisse des invalides.

qui fait peser sur cette classe infortunée toutes les exigences du service public, elle tempère le mal par le bien, la rigueur par l'affection »¹³⁵⁴. La tutelle des administrateurs de la Marine sur l'Établissement des invalides est ainsi exercée dans l'intérêt des inscrits, classe professionnelle particulière soumise à un régime militaire spécial. Outre les observations qu'ils rédigent lors des demandes de pension, les commissaires des Classes profitent de leur position de chef de service pour introduire de nouvelles dispositions. Le « mois de famille » l'illustre. Cette pratique est proche de la délégation de solde dans le cadre du service naval¹³⁵⁵. Cependant, cette dernière n'est prévue que dans le cadre du service pour l'État et n'a pas d'équivalent dans la navigation commerciale. Dès lors, malgré les avances que peuvent accorder les armateurs aux marins naviguant pour le commerce, les familles de ces derniers courent le risque de ne disposer d'aucune ressource durant l'absence des inscrits, les avances étant à la libre appréciation des armateurs¹³⁵⁶. Dans le mémoire qu'il rédige en faveur du maintien de l'Établissement des invalides, Boursaint précise que, pour éviter le dénuement des familles des marins, les commissaires à l'Inscription maritime obligent les inscrits, durant les guerres impériales, à déléguer une partie de leur solde à leur famille¹³⁵⁷. Le règlement du 17 juillet 1816 consacre légalement l'existence du « mois de famille »¹³⁵⁸. Le Royaume-Uni ne dispose d'aucun équivalent avant l'introduction d'un système proche de l'Inscription maritime en 1835¹³⁵⁹. Au regard des débats préalables, à la Chambre des communes, l'objectif visé par ce texte est, comme en France,

¹³⁵⁴ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur les dépôts de la Caisse des invalides – novembre 1824*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de Pierre-Louis Boursaint, op. cit.*, p. 72.

¹³⁵⁵ Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

¹³⁵⁶ Seul le montant de l'avance est légalement fixé.

¹³⁵⁷ Voir BOURSAIN (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'établissement maritime de Colbert*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers, op. cit.*, p. 107. Le Boursaint précise : « *Personne n'est plus imprévoyant, plus pressé de vivre, plus facile à tromper que les marins. Pour les contraindre à l'économie dans les voyages, on ralentit, on modère les paiements ; pour les préserver de la fraude, on repousse les cessions qu'ils ont faites et les procurations qu'ils ont données. L'imprévoyance des marins aurait souvent des suites funestes, si l'Administration n'exigeait pas d'eux, au moment du départ, des délégations appelées mois de famille, qui servent, en leur absence, à nourrir leur femme et leurs enfants* ».

¹³⁵⁸ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 317, article 16, règlement du 17 juillet 1816.

¹³⁵⁹ BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 – Partie non-officielle, op. cit.*, p. 465-501, *Acte pour amender et réunir les lois relatives aux marins du commerce dans le Royaume-Uni, et pour l'établissement et la tenue d'un registre de tous les marins engagés dans ce service du 30 juillet 1835*.

d'assurer la protection d'une catégorie spéciale de professionnel : les marins naviguant au commerce¹³⁶⁰. Les marins britanniques, qu'ils naviguent au commerce ou pour la Couronne, bénéficient, à partir de 1835, d'une pension au bout d'un certain temps de service.

b- un régime stable

Les dispositions adoptées en 1816 restent en vigueur durant tout le XIX^{ème} siècle. Une circulaire ministérielle du 3 février 1832, sur la marche du service de l'Établissement des invalides, expose le principe qui sous-tend son fonctionnement¹³⁶¹. Le ministre de la Marine écrit : « *dans le système spécial qui régit l'Établissement des invalides, l'administration exerce le contrôle sur toutes les opérations des trésoriers. Les garanties de ce contrôle reposent principalement sur ce principe, que l'administration est saisie de l'initiative pour toutes les opérations, soit de recette, soit de dépense, qu'exécutent les trésoriers des invalides ou leurs préposés, et que par conséquent, elle a toujours dans ses propres écritures les moyens de vérifier la situation des services et des caisses* »¹³⁶².

Les diverses réformes menées en matière maritime, au XIX^{ème} siècle, ont un impact nul sur les prérogatives, en la matière, des commissaires de l'Inscription maritime. Les réformes concernant l'administration de la Marine, réalisées à partir de la Monarchie de Juillet, n'ont pas d'influence majeure¹³⁶³. L'introduction de la levée permanente, en 1835, ne fait qu'accentuer l'aspect social de l'Établissement des invalides, les demi-soldes étant, en pratique, accordées à partir de cette date, en raison des services des marins dans le cadre de la navigation commerciale. De même, l'interdiction des armements corsaires, en conséquence de la déclaration de

¹³⁶⁰ Voir *Parlements d'Angleterre – Chambre des communes – séance du 17 mars 1835 – Bills sur l'inscription des marins du commerce et la presse*, dans BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 – Partie non-officielle*, op. cit., p. 244-246.

¹³⁶¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1832 - Partie officielle*, op. cit., p. 72-74.

¹³⁶² *Ibid.* Le principe est rappelé dans une autre circulaire du ministre de la Marine aux commissaires de l'Inscription maritime, du 12 octobre 1835.

¹³⁶³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 - Partie officielle*, op. cit., p. 777-778, circulaire du 27 août 1845 sur les modifications que l'ordonnance du 14 juin 1844 a introduites dans les formes de la comptabilité de l'Établissement des invalides de la Marine.

Paris du 16 avril 1856, n'a pas de conséquence sur la Caisse des prises, cette dernière recevant en dépôt, à partir de cette date, le produit des prises réalisées par les navires de l'État. La création de la Caisse de prévoyance, en 1898, n'a également pas plus de conséquence. L'article 18 de la loi portant création de cette Caisse précise que sa gestion est de la compétence du ministre de la Marine, « *avec le concours des fonctionnaires et agents ayant l'administration et la gestion de la Caisse des invalides de la Marine* »¹³⁶⁴. Seul le contrôle de la Cour des comptes est reconnu en 1825¹³⁶⁵. Comme au XVIII^{ème} siècle, la majorité des textes adoptés concerne le montant des pensions, le montant des droits de la Caisse, leurs modes de perception et le régime comptable de l'Établissement des invalides. Cette mainmise des commissaires de l'Inscription maritime sur l'Établissement des invalides est, par ailleurs, confirmée par les grands textes du XIX^{ème} siècle, relatifs à la comptabilité publique¹³⁶⁶. Néanmoins, les attributions des administrateurs de la Marine sont exercées sous réserve de celles des agents du ministre des Finances. Une instruction du 28 mars 1840, du directeur général de l'Enregistrement et des douanes, au personnel de son administration, l'illustre. En l'espèce, se pose la question des compétences respectives des agents de la Marine et des agents de l'Enregistrement, en matière de produit des amendes et des confiscations prononcées pour infraction aux lois et règlements maritimes. Ces sommes revenant à l'Établissement des invalides, certains commissaires des Classes s'estiment compétents pour poursuivre leur recouvrement, directement contre les condamnés. Ces commissaires cumulent ainsi l'initiative de l'action contre les contrevenants, au titre de la police de la navigation ou de la police des pêches, et l'initiative de l'exécution de leur peine, au titre de la direction de l'Établissement des invalides. Le directeur général des douanes et de l'Enregistrement rappelle que

¹³⁶⁴ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 98, p. 274.

¹³⁶⁵ BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - Partie officielle*, op. cit., p. 372, article 3, ordonnance du 7 août 1825 portant application, à l'Établissement des invalides, du mode de compter par gestion annuelle.

¹³⁶⁶ Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX^{ème} série - premier semestre de 1838*, op. cit., p. 965-977, chapitre 4 « comptabilité de la Caisse des invalides de la Marine », ordonnance du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique. Voir également LANJALLEY (A.) et RENAUX (G.), *Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique*, Paris, chez Berger-Levrault éditeur, 1887, troisième édition, p. 466-483, paragraphe 6 « Caisse des invalides de la Marine », chapitre XXVIII « comptabilité des budgets annexes rattachés pour ordre au budget de l'État ».

le ministre de la Marine et le ministre des Finances ont conjointement décidé que le recouvrement du produit des amendes et confiscations prononcées par les tribunaux correctionnels, pour les contraventions aux lois et règlements maritimes, est de la compétence des agents de l'Enregistrement. Ces derniers le reversent ensuite à la Caisse des invalides¹³⁶⁷.

Au-delà, cette compétence des commissaires de l'Inscription maritime doit permettre de prévenir le risque d'erreurs comptables. Ce risque suscite, de manière récurrente, l'attention du ministre de la Marine, qui s'appuie sur les commissaires afin de prévenir, autant que possible, les difficultés. Une circulaire du ministre de la Marine, du 12 octobre 1835, l'illustre¹³⁶⁸. Cette circulaire est envoyée aux commissaires des quartiers maritimes alors que la comptabilité de l'Établissement des invalides attire l'attention des Chambres et de la Cour des comptes¹³⁶⁹. Le ministre insiste sur les erreurs que les services centraux du ministère et les services du trésorier général des invalides de la Marine ont relevées pour l'exercice de l'année 1834. Le but du ministre de la Marine est d'établir une ligne directrice pour la tenue des comptes et d'éviter les erreurs d'écriture¹³⁷⁰. Le problème se pose principalement au moment du désarmement des navires de commerce. En effet, les droits des invalides sont perçus à l'armement et au désarmement des navires¹³⁷¹. Lors de l'armement d'un navire de commerce ou de pêche, la perception des droits des invalides ne pose aucun problème, le commissaire à l'Inscription maritime devant s'assurer, avant de certifier le rôle d'équipage, que les droits de la Caisse ont été versés. Cependant, la perception de ces droits peut

¹³⁶⁷ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 - Partie officielle, op. cit.*, p. 991-994.

¹³⁶⁸ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle, op. cit.*, p. 827-845.

¹³⁶⁹ La Chambre des députés souligne, dès 1829, le risque d'erreurs dans la tenue des comptes de l'Établissement des invalides. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - Partie non officielle, op. cit.*, p. 30-41, *observations de la Commission supérieure de l'Établissement des invalides de la Marine, sur le rapport de la commission de comptabilité, présidée par M. le comte d'Argout*. Ces critiques sont à nouveau formulées en 1831, à l'occasion du vote de la loi sur les pensions de l'Armée de mer, du 18 avril 1831.

¹³⁷⁰ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle, op. cit.*, p. 828. Le ministre insiste sur l'impératif de tenir des comptes certains et écrit : « *La rectification qui s'est ensuivie ouvre la chance d'éviter, pour le compte de ladite année 1834, des critiques de détail, comme celles dont la Cour des comptes a fait mention relativement à des faits accomplis dans la précédente gestion* ».

¹³⁷¹ À l'armement, les armateurs doivent payer la retenue sur les avances consenties à l'équipage. Le ministre profite de l'occasion pour donner des instructions aux commissaires sur la manière de tenir les rôles d'armement et de désarmement.

soulever des difficultés au désarmement d'un navire. Il peut arriver que l'armateur ne puisse payer immédiatement les droits des invalides. Avant l'envoi de cette circulaire, le traitement comptable du recouvrement de ces sommes est soumis à l'usage local. Les sommes en question peuvent être imputées soit sur l'exercice durant lequel les droits de l'Établissement sont nés, soit sur l'exercice durant lequel a lieu le recouvrement. Dès lors, les comptes généraux annuels des invalides de la Marine ne peuvent être établis de manière certaine. Afin de remédier à ce problème, le ministre prescrit aux commissaires des quartiers de ne rien changer en la matière, c'est-à-dire de continuer à envoyer les mandats de recette des droits et les rôles de désarmement à la Caisse des invalides. Les commissaires sont chargés également d'adresser aux armateurs ou aux capitaines « *un avertissement, pour que celui-ci vienne prendre connaissance du rôle de désarmement, le signer, et qu'il aille ensuite verser les fonds à la Caisse du trésorier des invalides* »¹³⁷². Si l'armateur ne s'exécute pas dans le mois, les sommes dues sont portées sur un compte spécial, rattaché à la Caisse des « gens de mer » et à la Caisse des invalides. Ce compte doit permettre au commissaire à l'Inscription maritime de déterminer les « *articles qui seront en souffrance, il renouvellera les avertissements aux armateurs, ou fera soit les dispositions, soit même les poursuites nécessaires pour assurer le recouvrement* »¹³⁷³. Par ailleurs, illustrant la tendance des commissaires de l'Inscription maritime à devenir les administrateurs des affaires maritimes, le ministre leur accorde un pouvoir discrétionnaire en la matière¹³⁷⁴. Ces dispositions sont, en partie, modifiées par une autre circulaire du ministre de la Marine, du 24 octobre 1851¹³⁷⁵. Les prescriptions de la circulaire du 12 octobre 1835 n'ayant pu résoudre le risque d'erreur, le compte « droit à régulariser », introduit en 1835, est supprimé et remplacé par un compte autonome. Le but principal est avant tout de simplifier l'enregistrement comptable de ces sommes, l'intervention conjointe de la Caisse des « gens de mer » et de celle des invalides dispersant la tenue du compte « droit à réaliser ». Dès lors, la circulaire de 1835 ne parvient pas à remplir son

¹³⁷² Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1835 - Partie officielle*, op. cit., p. 833-834.

¹³⁷³ *Ibid.*

¹³⁷⁴ *Ibid.*, p. 835. Le ministre précise que « *le commissaire des Classes devra s'attacher à ce qu'il y ait le moins possible d'articles ainsi reportés de mois en mois, et particulièrement à ce qu'il n'en existe qu'un petit nombre lors de la clôture de la gestion* ».

¹³⁷⁵ Voir, *Bulletin officiel de la Marine 1851*, op. cit., volume 2, p. 348-349.

objet, et le risque d'erreur comptable demeure. Surtout, le ministre précise que la nouvelle marche est plus conforme à l'esprit des dispositions applicables en la matière, les Caisses des « gens de mer » et des invalides ne pouvant « *recevoir que des créances dont la réalisation est assurée* »¹³⁷⁶. Cette mesure connaît un certain succès. Elle est étendue, l'année suivante, au produit des amendes aux lois et règlements maritimes, par une circulaire du ministre de la Marine, du 24 juillet 1852¹³⁷⁷. Le ministre rappelle, dans cette circulaire, que « *C'est, en effet, par l'Administration de la Marine que les trésoriers des invalides doivent recevoir un titre de créance devant se résoudre en numéraire* »¹³⁷⁸. Ce mode de recouvrement de la retenue au désarmement des navires de commerce est confirmé et précisé, par deux circulaires du ministre de la Marine, l'une du 16 décembre 1880, l'autre du 15 mars 1884¹³⁷⁹. Le ministre de la Marine, par ces deux actes, complète la circulaire du 24 octobre 1851, en imposant un modèle unique pour la tenue du compte droit à régulariser. En effet, la circulaire de 1851 n'apporte aucune précision sur la manière dont doivent être justifiés ces droits devant la Cour des comptes. En l'absence de précision du ministre en la matière, les services administratifs de certains ports prennent l'habitude de justifier ces comptes par le rôle de désarmement. Les circulaires du 16 décembre 1880 et du 15 mars 1884 interdisent de justifier les droits à régulariser de cette manière, et imposent l'utilisation d'« *une formule unique de désarmement destinée à justifier, vis-à-vis de la Cour des comptes, la perception des droits dont il s'agit* »¹³⁸⁰.

Paragraphe 2 – La justice maritime commerciale

La justice maritime commerciale est une branche spéciale de la justice pénale, créée par le décret du 24 mars 1852 ou « décret disciplinaire et pénal ».

¹³⁷⁶ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1851, op. cit.*, volume 2, p. 348-349.

¹³⁷⁷ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1852, op. cit.*, volume 2, p. 83-85, circulaire du 24 juillet 1852, du ministre de la Marine, à propos du recouvrement du produit des condamnations en matière maritime.

¹³⁷⁸ *Ibid.*

¹³⁷⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1880, op. cit.*, volume 2, p. 852-853, circulaire du 16 décembre 1880 ; et *Bulletin officiel de la Marine 1884, op. cit.*, volume 1, p. 474-475, circulaire du 15 mars 1884.

¹³⁸⁰ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1884, op. cit.*, volume 1, p. 475.

Elle est qualifiée de commerciale, par opposition à la justice maritime militaire, régie par les décrets de 1806 puis par le Code de justice maritime de 1858. La justice maritime commerciale est compétente pour les infractions pénales spécifiques aux activités maritimes commerciales. Cette création vise à combler un vide laissé, en la matière, par les réformes révolutionnaires et la jurisprudence Offret (A). Cependant, malgré plusieurs tentatives, durant la Monarchie de Juillet, cette lacune n'est comblée qu'en 1852 (B).

A – Les réformes révolutionnaires

De la compétence conjointe des amirautés et des conseils de guerre des arsenaux, sous l'Ancien régime, cette branche de la justice criminelle est intégrée à la justice criminelle ordinaire à l'occasion de la réforme du droit pénal de 1791 (1). Cette évolution fait perdre son efficacité à la répression des fautes disciplinaires commises par les marins et des crimes et délits maritimes (2).

1 – La réforme pénale de 1791

La justice maritime commerciale est définie par l'ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681, qui donne compétence aux amirautés pour connaître « *des pirateries, pillages et désertions des équipages, et généralement de tous crimes et délits commis sur mer, ses ports, havres et rivages* »¹³⁸¹. Ce texte reconnaît également aux capitaines un pouvoir disciplinaire pour maintenir l'ordre au sein des équipages¹³⁸². Le droit pénal maritime, sanctionnant les atteintes graves à la police de la navigation, est alors entièrement du ressort des amirautés. La création des Classes, au XVII^{ème} siècle, puis l'extension du domaine de compétence des commissaires chargés de ce service, au XVIII^{ème} siècle, mènent à un partage de compétences, en la matière, entre les amirautés et la Marine, comme l'illustre la

¹³⁸¹ Voir *Ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681*, Paris, chez Charles Osmont, 1714, p. 16, article X, titre II, livre I.

¹³⁸² *Ibid.*, p. 138, article XXII, titre Ier, livre II. Ce pouvoir est tempéré par l'avis obligatoire des « *pilotes et contre-mâîtres* ». Sous l'Ancien Régime, la peine de la cale est une peine disciplinaire. Elle devient une sanction pénale suite à l'adoption du Code pénal des vaisseaux, en 1790.

répression de la désertion des marins naviguant au commerce¹³⁸³. Cependant, les crimes et délits maritimes ordinaires demeurent, par principe, de la compétence des amirautés. Ce partage de compétences est la conséquence d'une police spéciale, la police des Classes, et les juridictions de la Marine – les conseils de guerre attachés aux arsenaux – sont compétentes lorsque l'infraction lui porte atteinte. Les poursuites, dans ce cas, sont à l'initiative des commissaires des Classes. Les amirautés n'interviennent qu'en cas d'atteinte à un intérêt privé, en cas de baraterie ou de piraterie, notamment. La police des Classes justifie également l'intervention des commissaires des Classes en matière d'exercice du pouvoir disciplinaire par les capitaines des navires marchands¹³⁸⁴.

Cette organisation de justice maritime répressive est réformée en 1791. Suite à la suppression des amirautés, la police de la navigation est dispersée entre plusieurs autorités - administrateurs des Classes, officiers de port, juges de paix - par la loi du 13 août 1791, relative à la police de la navigation et des ports de commerce¹³⁸⁵. Conformément à la nouvelle organisation judiciaire, définie l'année précédente, ce texte précise également que « *les crimes et délits commis dans les ports et rades, et sur les côtes ; de ceux commis en mer et dans les ports étrangers sur des navires français, dans les factoreries françaises, et de toutes accusations de barateries et de faux, soit principales, soit incidentes à des affaires poursuivies aux tribunaux de commerce* » sont de la compétence des juges de district¹³⁸⁶. Le texte reste cependant silencieux en matière de discipline des équipages marchands, alors que la discipline intérieure des navires de la flotte fait l'objet d'une réglementation précise¹³⁸⁷. Par ailleurs, le décret du 21 août 1790, ou Code pénal des vaisseaux, précise que si l'Assemblée nationale abroge les dispositions pénales contenues dans les ordonnances de la Marine militaire, elle entend

¹³⁸³ Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B.

¹³⁸⁴ *Ibid.*

¹³⁸⁵ *Ibid.*

¹³⁸⁶ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 260, article XII, titre I « De la compétence sur les affaires maritimes ». Ce texte est adopté quasiment sans débat. Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, tome XXIX, *op. cit.*, p. 288.

¹³⁸⁷ Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A ; et partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1. Le Code des vaisseaux distingue les fautes de discipline et les délits. Les premières sont réprimées directement au titre du pouvoir disciplinaire, les seconds sont jugés par les conseils de guerre des navires.

« néanmoins ne porter aucune atteinte aux autres lois sur le fait de Marine »¹³⁸⁸. Cette solution est confirmée par la jurisprudence pénale, en 1827¹³⁸⁹. Par conséquent, en l'absence de réforme, en matière de discipline des équipages marchands, les dispositions relatives à la discipline, de l'ordonnance du mois d'août 1681, restent applicables. Par ailleurs, la loi du 7 janvier 1791, relative aux Classes des « gens de mer », confirme la compétence des juridictions de la Marine militaire et les prérogatives des officiers d'administration préposés aux Classes, quand l'infraction porte atteinte à la police des Classes¹³⁹⁰. L'organisation de la répression des infractions maritimes, durant la Révolution, reste proche de celle de l'Ancien Régime. Deux ordres de juridiction interviennent : les juridictions de droit commun, quand l'infraction porte atteinte à un intérêt privé, et les juridictions maritimes, quand il y a atteinte à la police des Classes. Les officiers d'administration préposés aux Classes, alors uniquement chargés du service de la flotte, n'interviennent que dans ce cas. Cette organisation générale de la justice maritime criminelle reste en vigueur jusqu'en 1852¹³⁹¹.

2 – Une organisation déficiente

L'organisation de la justice maritime pénale prévue en 1791 se révèle, néanmoins, inefficace. En effet, paradoxalement, les codifications de 1791, 1795 et 1810 ne prévoient pas les infractions propres aux activités maritimes, la baraterie et la piraterie notamment¹³⁹². Ces faits sont, par conséquent, réprimés selon les dispositions de droit commun, en raison de l'interprétation stricte de la loi

¹³⁸⁸ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil des lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 140, article XLI, titre II, décret du 21 août 1790, concernant le Code pénal maritime.

¹³⁸⁹ Voir DEVILLENEUVE et CARETTE, *Recueil général des lois et des arrêts – 1^{ère} série (1791-1830)*, Paris, 1843, 8^e volume (1825-1827), II^{ème} partie (jurisprudence des Cours royales et du Conseil d'État), p. 413, arrêt de la Cour royale d'Aix, du 17 septembre 1827, qui précise qu'« un passager à bord d'un vaisseau, même marchand, s'il trouble l'ordre et la tranquillité du navire, est soumis, tout comme les gens de l'équipage, aux peines de police prévues par l'article 22, titre 1^{er}, livre II de l'ordonnance du mois d'août 1681 - La disposition n'a point été abrogée ».

¹³⁹⁰ Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, A.

¹³⁹¹ Les réformes napoléoniennes, en matière d'organisation judiciaire, ne remettent pas en cause le partage de compétences entre les juridictions ordinaires et les juridictions maritimes.

¹³⁹² Alors que le droit pénal de la Marine militaire est rapidement fixé. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

pénale¹³⁹³. Par ailleurs, la compétence des juridictions de droit commun, sur les infractions maritimes, est sujette à caution. En 1840, dans une dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande, projet qu'il présente au Conseil d'État en 1835, Théophile-Marie Marec critique la méconnaissance des affaires maritimes par les juridictions ordinaires et, notamment, leur tendance à sanctionner plus lourdement les officiers que les matelots¹³⁹⁴. De même, en 1852, dans le commentaire du décret disciplinaire et pénal qu'il publie, Laurent-Basile Hautefeuille, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, écrit : « *La procédure ordinaire, avec ses formes calculées dans l'intérêt même des prévenus, ne peut pas toujours être appliquée aux marins. Il est souvent impossible de produire devant les juges un seul témoin du fait incriminé ; ce fait est constaté, mais il a été commis dans une autre partie du monde, la preuve ordinaire ne peut pas être faite, et cependant, il faut punir. Le juge, habitué à puiser sa conviction dans des éléments qui ne peuvent lui être présentés, hésite et absout. À l'exemple du crime s'ajoute l'exemple, bien plus fatal encore, non seulement de l'impunité, mais, ce qui est pire, l'acquittement. D'ailleurs, une procédure longue ne peut convenir à la vie essentiellement nomade des marins. Pour tous les crimes et délits maritimes, la répression la plus prompte est également la plus efficace ; autant que possible, il faut que la peine atteigne le coupable lorsqu'il est encore au milieu des témoins* »¹³⁹⁵. Ce problème de l'efficacité de la répression des infractions maritimes par les juridictions

¹³⁹³ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, Paris, Imprimerie Royale, 1840, p. 3-4. L'auteur, maître des requêtes au Conseil d'État et sous-directeur du personnel de la Marine, écrit à ce sujet : « *Qu'on remarque d'ailleurs que les tribunaux ordinaires, auxquels la loi du 13 août 1791 a transmis les attributions, en matière criminelle maritime, des tribunaux d'amirauté supprimés, ne peuvent agir dans la plupart des cas, soit parce qu'il ne s'y rattache point de peine expressément établie, soit parce que les peines édictées par l'ancienne législation sur la police de la navigation commerciale ont, en raison de leur nature, cessé d'être applicables, et que dans le très petit nombre de cas où l'intervention des tribunaux ordinaires, relativement aux délits des gens d'équipage de la Marine marchande, est possible, par l'application de la pénalité de la loi commune, cette intervention a lieu sans intelligence de la matière spéciale comprenant les faits sur lesquels il s'agit de prononcer ; d'où il résulte que, même dans ces circonstances rares, la voie du recours à l'autorité judiciaire, qui a succédé à l'amirauté sans la remplacer, est plutôt évitée qu'employée* ».

¹³⁹⁴ *Ibid.*, p. 58-61. Le sous-directeur du personnel prend l'exemple des violences volontaires. Bien que les matelots et les officiers risquent les mêmes peines, six jours à deux ans de prison et/ou 16 à 200 francs d'amende, il apparaît que les juridictions de droit commun prononcent des peines plus légères quand l'auteur des faits est matelot.

¹³⁹⁵ Voir HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, expliqué et commenté*, Paris, au Comptoir des éditeurs, 1852, p. 4-5.

ordinaires est doublé, en 1814, par un problème identique en matière de discipline des équipages marchands. Une instruction du 1^{er} octobre, du ministre de la Marine, sur les principales dispositions législatives et réglementaires relatives au service de la Marine, dont l'exécution concerne les consuls français, précise qu'en matière de police de la navigation, les consuls « *connaîtront de tous les différends survenus dans le ressort de leur consulat, entre les capitaines, les matelots et autres individus embarqués sur les navires particuliers* »¹³⁹⁶. Dès lors, l'autorité du capitaine ne s'exerce que durant le voyage¹³⁹⁷. Dans les ports et rades de France, son pouvoir disciplinaire est subordonné aux commissaires des Classes ; tandis que dans les ports étrangers, ce pouvoir, en application de l'instruction du 1^{er} octobre 1814, passe aux consuls¹³⁹⁸. L'indiscipline des équipages apparaît alors comme un mal endémique de la navigation commerciale française. Elle freine son développement, problème qui rejaillit sur la Marine militaire, en raison du service des inscrits.

L'inefficacité de la répression des infractions maritimes pousse le pouvoir central à s'appuyer sur la Marine, en vue de restaurer l'ordre. Sous la Restauration, la loi du 10 avril 1825, pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime, rétablit les qualifications de piraterie et de baraterie au sein de l'arsenal répressif, oubliées en 1791 et 1810. Les tribunaux maritimes, régis par le décret du 12 novembre 1806, reçoivent expressément compétence pour juger des faits de piraterie¹³⁹⁹. En matière disciplinaire, l'action de la Marine repose principalement sur les

¹³⁹⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la Bibliothèque, inv. ; 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), Instructions aux consuls sur leurs fonctions en matière maritime, page 7.

¹³⁹⁷ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, op. cit., p. 2. Pierre Marec précise que l'autorité des capitaines est annihilée, en pratique, par la faiblesse des effectifs des équipages marchands, 15 hommes en moyenne. En pratique, ces faibles effectifs empêchent les capitaines de sanctionner trop durement les actes d'insubordination, sous peine de priver les équipages de ressources.

¹³⁹⁸ Voir HAUTEFEUILLE (Laurent-Basile), *Décret disciplinaire et pénal du 24 mars 1852, expliqué et commenté*, op. cit., p. 5. L'auteur écrit, sur ce sujet, que « *l'administration supérieure de la Marine elle-même, par la circulaire du 1^{er} octobre 1814, a porté un coup fatal au pouvoir disciplinaire des capitaines* ».

¹³⁹⁹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 - Partie officielle*, op. cit., p. 302, article 17. La compétence des juridictions maritimes est justifiée de la même manière qu'en matière de désertion. L'auteur des faits de piraterie, en détournant les membres de l'équipage de leurs devoirs, porte atteinte au service dû à l'État. La baraterie reste, aux termes de cette loi, de la compétence des juridictions de droit commun. Cette infraction demeure perçue comme une infraction touchant un intérêt privé, en raison de sa nature, à savoir une fraude à l'encontre des armateurs et/ou des assureurs.

commissaires des Classes. L'arrêté du 11 mars 1816, sur la police et la discipline des « gens de mer » employés pour le commerce, et sur la subordination des marins de l'équipage envers le capitaine et autres officiers, dispose que le capitaine peut, après avoir pris l'avis des officiers et maîtres, « *faire donner la cale, attacher à la boucle et infliger d'autres peines de ce genre aux marins mutins, ivrognes ou désobéissants, ainsi qu'à ceux qui auraient maltraité leurs camarades, ou commis de semblables délits pendant le cours du voyage* »¹⁴⁰⁰. Ce texte précise également que lorsque le navire se trouve « *dans les ports et rades, ou à portée des lieux où résident les intendants, ordonnateurs, commissaires ou consuls, ils se borneront à constater les faits ; ils adresseront leurs plaintes auxdits officiers, et réclameront la punition du coupable* »¹⁴⁰¹. La tendance de la police des Classes à absorber la police de la navigation, au début du XIX^{ème} siècle, s'explique ainsi par les lacunes dans les dispositions en matière de discipline des équipages marchands. Cette évolution n'apporte qu'une solution partielle au problème de discipline qui touche la marine marchande, puisque les infractions les plus graves restent de la compétence des juridictions ordinaires et demeurent peu réprimées.

Cependant, la jurisprudence Offret met fin à cet exercice du pouvoir disciplinaire par les commissaires de l'Inscription. En effet, les arrêts rendus par la Cour de cassation, dans cette affaire, posent une distinction absolue entre les prérogatives qu'ils exercent en matière de police de la navigation et leurs attributions en matière de police des Classes¹⁴⁰². Comme le précise le ministre de la Marine dans le rapport préalable au décret disciplinaire et pénal de 1852, l'intervention des commissaires se limite, à partir de cette affaire, « *à la punition des fautes relatives au service de l'État et à la police des Classes, et ne s'étend plus aux manquements qui intéressent la Marine marchande* »¹⁴⁰³. L'attribution expresse de la police de la navigation aux commissaires des Classes, réalisée par l'ordonnance du 17

¹⁴⁰⁰ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 - Partie officielle, op. cit.*, p. 174, article 14, arrêté du 11 mars 1816. Le préambule précise : « *vu les comptes qui nous ont été rendus sur l'inexécution de ce que prescrivent les règlements, de la part des différents capitaines des bâtiments du commerce, et sur l'indiscipline et l'insubordination des équipages envers leur capitaine, lesquelles ont causé de grands préjudices aux armateurs, notamment lors des dernières expéditions qui ont été faites pour la grande pêche* ».

¹⁴⁰¹ *Ibid.*

¹⁴⁰² Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B

¹⁴⁰³ Voir *Bulletin officiel de la Marine – 1852, op. cit.*, p. 394, rapport préalable au décret disciplinaire et pénal, du 24 mars 1852.

décembre 1828 sur l'administration des ports et arsenaux, vise ainsi à contourner la distinction posée par les arrêts rendus dans l'affaire Offret¹⁴⁰⁴. Néanmoins, elle ne résout qu'imparfaitement le problème puisque les commissaires ne peuvent plus utiliser les sanctions prévues au titre de la police des Classes pour sanctionner disciplinairement les équipages marchands. De même, elle ne permet pas une meilleure répression des crimes et délits maritimes, les pouvoirs des commissaires des Classes étant limités, en la matière, à l'ouverture des poursuites.

B – La redéfinition progressive du droit pénal maritime

Si, durant la Monarchie de Juillet, des projets de réforme sont proposés (1), aucun n'aboutit et le problème d'indiscipline des équipages marchands se pose jusqu'au Second Empire (2).

1 – des projets de réforme avortés

Le problème de l'indiscipline des équipages marchands, entrave majeure au développement du commerce maritime français, reste entier à l'avènement de la Monarchie de Juillet. La politique navale, mise en œuvre par le nouveau régime, pousse ce dernier à s'intéresser, rapidement, à ce problème¹⁴⁰⁵.

En 1834, le ministre de la Marine, le vice-amiral de Rigny, charge Théophile-Marie Marec de l'élaboration d'un projet de Code disciplinaire et pénal pour la Marine marchande. Dans la dissertation qu'il rédige en 1840 sur ce projet, il présente les objectifs de la réforme. Elle doit pallier l'absence de répression de l'indiscipline des équipages marchands, en définissant « *les actes qui constituent des manquements ou des fautes, ainsi que des délits contre la discipline* », et « *modifier les dispositions de la loi commune (Code pénal de 1810) relativement à certains délits*

¹⁴⁰⁴ Voir *supra*, partie 2, chapitre 1, section 2, paragraphe 2, B.

¹⁴⁰⁵ La mise en place de la levée permanente accroît l'importance de cette réforme. En effet, la levée par Classe permet un contrôle, relatif, des commissaires des Classes, en raison du service périodique des gens de mer au sein de la Marine. Sous l'empire de la levée permanente, les gens de mer réalisent leur service en une fois, en début de carrière. La surveillance des commissaires de l'Inscription maritime perd, en conséquence, de son efficacité.

*communs, de manière qu'une pénalité mieux proportionnée atteigne ces délits, quand ils auront été commis par des gens de mer »*¹⁴⁰⁶. La raison de ce traitement disciplinaire et pénal particulier est sous-entendue. Plus que la nécessité d'assurer son efficacité au pouvoir disciplinaire des capitaines marchands, ce sont les obligations des « gens de mer » envers la Marine qui fondent ce traitement. En raison de leur inscription obligatoire sur le matricule des « gens de mer », les professionnels de la mer ne sont pas des citoyens ordinaires. Ils sont placés, en vertu de la police des Classes/des inscrits, sous un régime spécial, justifiant un traitement disciplinaire et pénal spécial. Marec résume cette situation en ces termes : « *La position du marin embarqué, même au service du commerce, n'est point du tout celle d'un citoyen ordinaire ; elle participe à la fois de l'ordre civil et de l'ordre militaire. Cette vérité, incontestable dans les pays, l'est particulièrement en France, où les gens de mer, par le seul fait de leur emploi au service du commerce, se trouvent soumis au régime spécial des Classes, dont les liens les accompagnent dans tout le cours de leur carrière : chez nous, la Marine marchande est l'avenue de la Marine militaire ; la première est, par rapport à la seconde, si je puis m'exprimer ainsi, le piédestal de la statue »*¹⁴⁰⁷. Tirant les conséquences de cette situation, le projet de 1834, outre les précisions en termes d'infraction et de pénalité, attribue aux commissaires à l'Inscription maritime le droit de prononcer des peines disciplinaires, sans appel ni recours en cassation ou révision, contre les marins naviguant au commerce¹⁴⁰⁸. Les délits et les crimes maritimes sont attribués à une juridiction spéciale, le tribunal maritime commercial, émanation des juridictions maritimes ordinaires¹⁴⁰⁹. Ce projet résout le problème de l'indiscipline des équipages marchands en étendant, légalement, les mécanismes de la justice maritime militaire à la navigation commerciale, extension justifiée par la dimension militaire du statut d'inscrit¹⁴¹⁰. Il est néanmoins censuré

¹⁴⁰⁶ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande, op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 5. Le projet de 1834 attribue également aux consuls, aux capitaines des navires de l'État et capitaines des navires marchands, la faculté de prononcer des peines disciplinaires et de simple police.

¹⁴⁰⁹ *Ibid.* La baraterie est, dans ce projet, de la compétence des tribunaux maritimes commerciaux. La piraterie reste de la compétence des juridictions maritimes ordinaires.

¹⁴¹⁰ *Ibid.* Marec écrit à ce propos : « *Les nouveaux tribunaux proposés étaient, comme on le voit, une émanation de nos tribunaux maritimes actuels, dont, sauf quelques changements dans la*

par le Conseil d'État, en 1835, au motif qu'il prive les « gens de mer » des garanties judiciaires¹⁴¹¹.

Ce projet de code est repris deux fois, en 1836 et en 1840¹⁴¹². Le projet de 1836 est également rejeté par le Conseil d'État. Ce dernier propose, néanmoins, de faire juger les délits et les crimes maritimes directement par les tribunaux maritimes, organisés par le décret du 12 novembre 1806¹⁴¹³. Cette solution est retenue dans la troisième version de ce projet, présentée par Marec dans sa dissertation de 1840¹⁴¹⁴. Ce projet de code disciplinaire et pénal n'est, cependant, pas suivi d'effet. En effet, si la compétence disciplinaire des commissaires de l'Inscription, des consuls, des capitaines des navires de l'État et des capitaines marchands est reconnue, l'obstacle majeur à l'aboutissement de cette réforme reste la question de la juridiction compétente, problème résultant du statut spécial des inscrits. Si les crimes et délits sont de la compétence des juridictions de droit commun, les « gens de mer » ne sont pas des citoyens ordinaires, ils sont soumis à une discipline spéciale. Le manque de respect de cette discipline porte préjudice non seulement aux armateurs, mais également à l'État. La compétence des tribunaux maritimes est alors admissible, les actes d'indiscipline commis par les « gens de mer » portant atteinte, indirectement, au « *service maritime* »¹⁴¹⁵. Le problème de l'indiscipline dans la Marine marchande demeure. Il ne se limite pas à la seule navigation commerciale et touche également la pêche maritime¹⁴¹⁶. Des projets de

composition et la forme de procéder, pour plus d'harmonie avec leurs attributions spéciales, ils conservaient le régime et la marche sous tous les autres rapports ».

¹⁴¹¹ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Dissertation sur le projet de loi relatif à la répression de l'indiscipline dans la Marine marchande*, op. cit., p. 8. Le Conseil d'État reproche, notamment, la création d'une juridiction spéciale, le tribunal maritime commercial, disposant du droit de prononcer des peines afflictives et infamantes sans intervention du jury.

¹⁴¹² *Ibid.*, p. 12-20. Ces deux projets confirment les prérogatives des commissaires des Classes, en matière de peine disciplinaire et de simple police.

¹⁴¹³ *Ibid.*, p. 17. Sur les différentes juridictions maritimes, voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴¹⁵ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 55, article 14, décret du 12 novembre 1806, contenant création et organisation des tribunaux maritimes.

¹⁴¹⁶ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Entretien avec M. Guizot sur plusieurs questions de droit maritime international*, Paris, chez Garnier Frères Libraires, 1849, p. 39-42, rapport au ministre de la Marine sur un projet de loi pour la répression des contraventions en matière de pêche maritime côtière. Comme la navigation, la pêche reste régie par des dispositions datant de l'Ancien Régime. La réforme judiciaire réalisée durant la Révolution et l'Empire, puis la jurisprudence Offret, ont la même conséquence qu'en matière d'infraction maritime, à savoir l'absence de répression de l'indiscipline. Comme en matière de navigation commerciale,

code disciplinaire et pénal sont également proposés pour la pêche, mais aucun n'aboutit¹⁴¹⁷.

2 – Le décret disciplinaire et pénal de 1852

La réforme majeure, en la matière, est réalisée sous la Seconde République. Comme les projets présentés durant la Monarchie de Juillet, cette réforme s'inscrit dans la politique navale mise en œuvre par le régime.

L'un des volets de cette politique consiste à rétablir la discipline dans la Marine commerciale, toujours perçue comme la source principale du recrutement de la flotte. Cette réforme est préparée par une commission réunie par le ministre de la Marine en 1850. Il s'agit de pallier les carences de la législation pénale en matière d'infraction maritime¹⁴¹⁸. Comme Marec, le ministre estime que l'absence de répression immédiate « *équivaut à l'impunité, qui devient un encouragement à l'insubordination. De là, il résulte l'inefficacité de poursuites judiciaires tardives, devant les tribunaux ordinaires, pour des faits qui, le plus souvent, se passent à des distances lointaines, dans des parages étrangers et presque toujours sans que l'on puisse produire de témoins au retour ; pour des faits, d'ailleurs, qui ne sont*

l'attribution de la police des pêches au service administratif de la Marine, par l'ordonnance du 17 décembre 1828, vise à contourner les limites, entre les diverses prérogatives des commissaires des Classes, posées par la jurisprudence Offret.

¹⁴¹⁷ Voir MAREC (Théophile-Marie), *Entretien avec M. Guizot sur plusieurs questions de droit maritime international*, *po. cit.*, p. 71-83. Le principal problème de la répression des atteintes à la police des pêches est l'absence de peines, celles prévues par les anciennes dispositions étant abrogées. Le projet de Marec pourvoit à cette carence et confie la répression des atteintes « *aux règlements concernant la petite pêche* » aux tribunaux correctionnels. En outre, l'administration de la Marine est compétente pour réprimer les atteintes aux dispositions locales régissant la pêche (la période d'ouverture des divers types de pêche, le contrôle du matériel utilisé, la taille des poissons, etc.). Le partage de compétences, entre les juridictions ordinaires et l'administration de la Marine, est donc fondé sur la portée des dispositions en cause. Les atteintes aux règlements généraux concernant la pêche sont portées devant le tribunal correctionnel, et l'administration de la Marine, en pratique les commissaires des Classes, réprime les atteintes à la police locale en matière de pêche.

¹⁴¹⁸ Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852*, *op. cit.*, volume 1, p. 394 Ces carences restent celles mises en avant par Marec dans sa dissertation de 1840. Le ministre de la Marine, Théodore Ducos, précise : « *En résumé, avant 1790, la législation de la France, concernant la Marine marchande, était complète et efficace ; elle a procuré à une classe d'hommes voués à l'existence la plus exceptionnelle, ayant des mœurs et des habitudes toutes spéciales, des juges compétents pour apprécier leurs actes en pleine connaissance de cause. L'Assemblée constituante, en supprimant cette précieuse juridiction, le 13 août 1791, pour faire entrer les gens de mer dans le droit commun, a porté un coup fatal à la discipline, sans laquelle toute Marine est impossible* ».

point prévus par le Code pénal ordinaire et que les capitaines préfèrent laisser impunis, plutôt que d'entamer une affaire dont la lenteur est incompatible avec leur mission commerciale »¹⁴¹⁹. Comme les projets élaborés en 1834, 1836 et 1840, le texte opère une distinction entre les fautes disciplinaires et les délits contre la discipline¹⁴²⁰. Les premières désignent les atteintes légères à la discipline. Les sanctions relatives à ces faits sont prononcées par les autorités chargées du bon ordre en matière de navigation : les commissaires de l'Inscription maritime, les commandants des navires de l'État, les consuls ou, à défaut de l'une de ces autorités, les capitaines des navires marchands¹⁴²¹. Les commissaires de l'Inscription maritime sont définitivement reconnus comme les autorités de droit commun pour prononcer ces peines disciplinaires. Les commandants de navires de la flotte, les consuls et les capitaines marchands ne sont compétents qu'en leur absence¹⁴²². Le texte ne fait que tirer les conséquences de la compétence de principe des commissaires de l'Inscription maritime en matière de police de la navigation. En outre, illustrant l'aspect militaire du statut des inscrits, ces peines disciplinaires, comme celles prévues dans le cadre du service de la flotte, sont prononcées « sans appel ni recours en révision ou cassation »¹⁴²³. Surtout, reprenant le premier projet de Marec, les délits contre la discipline, plus graves, sont de la compétence du tribunal maritime commercial, juridiction établie par le décret disciplinaire et pénale¹⁴²⁴. Cette juridiction est, par principe, présidée par le commissaire à l'Inscription maritime, et à défaut, par les officiers de la Marine

¹⁴¹⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 395.

¹⁴²⁰ *Ibid.*, p. 402, article 1. Aux termes de l'alinéa 3, les crimes maritimes restent de la compétence des juridictions ordinaires, c'est-à-dire les tribunaux maritimes pour la piraterie et les juridictions de droit commun pour la baraterie. Les fautes contre la discipline sont précisément définies à l'article 58, les délits contre la discipline sont prévus à l'article 60. Les crimes maritimes sont prévus aux articles 89 à 96.

¹⁴²¹ *Ibid.*, p. 404, article 5.

¹⁴²² *Ibid.*, article 6. Le commissaire est compétent quand la faute est commise dans un port ou une rade de France, ou dans le port d'une colonie française. Dans les rades des colonies, le commandant du navire de l'État présent est compétent, et en son absence, le commissaire. Dans les rades et les ports étrangers, le droit de sanctionner les fautes disciplinaires est attribué au commandant du navire de l'État présent et, à défaut, au consul de France. Les capitaines du commerce ne sont compétents qu'en l'absence de ces diverses autorités. Aux termes de l'alinéa 3, les sanctions que les capitaines du commerce prononcent sont soumises au contrôle des commissaires de l'Inscription maritime.

¹⁴²³ *Ibid.*, article 5. La justice maritime ordinaire prévoit, néanmoins, le recours en révision. Voir *supra*, partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A.

¹⁴²⁴ *Ibid.*, p. 405, article 9.

militaire ou les consuls de France à l'étranger¹⁴²⁵. Comme les peines disciplinaires, les peines prononcées par cette juridiction ne sont susceptibles d'aucun recours¹⁴²⁶. De même que premier projet proposé par Marec, ce texte ne fait qu'étendre les mécanismes de la justice maritime militaire à la marine marchande. Cette solution semble en rupture avec l'évolution générale qui touche l'Inscription maritime au XIX^{ème} siècle. Cependant, au regard du rapport préalable, ce sont des considérations économiques qui s'avèrent déterminantes, illustrant l'évolution de l'Inscription maritime. Le ministre précise ainsi : « *Les rapports des capitaines constatent journellement leur impuissance à réprimer les excès des marins placés sous leurs ordres, les plaintes des armateurs contre un esprit de révolte si préjudiciable au succès de leurs entreprises se multiplient de plus en plus ; enfin les doléances unanimes des chambres de commerce de nos ports prouvent combien il est urgent de remédier à un mal trop ancien déjà, qui en frappant la fortune commerciale, atteint, par contrecoup, la fortune publique, et menace, dans son principe vital, la force maritime de l'État* »¹⁴²⁷.

Le décret du 24 mars 1852 ne fait que reprendre les axes du projet de Théophile-Marie Marec de 1834, et s'inspire des juridictions maritimes militaires prévues par les décrets de 1806¹⁴²⁸. Surtout, les pouvoirs des commissaires de l'Inscription sont largement accrus. Néanmoins, la situation antérieure à la jurisprudence Offret n'est pas rétablie. Les commissaires de l'Inscription maritime n'agissent pas en raison du service des Classes, mais en qualité de représentants de l'État, délégués pour les affaires maritimes. Leurs pouvoirs sont plus larges, mais en vertu de la

¹⁴²⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852*, volume 1, *op. cit.*, p. 405 article 10. Ce texte reproduit les dispositions de l'article 6. Quand le délit disciplinaire est commis dans un port ou rade de France, ou le port d'une colonie, le tribunal est présidé par le commissaire. Dans une rade de France, il est présidé par le commandant du navire de l'État présent, et à défaut, par le commissaire. Enfin, dans les rades et ports étrangers, le tribunal est présidé par le commandant du navire de l'État présent, et à défaut, par le consul de France. Voir également page 410, article 26, qui précise que les plaintes pour délit contre la discipline sont portées, par les capitaines du commerce, aux commissaires de l'Inscription maritime, aux commandants de navire de l'État, et à défaut, aux consuls de France.

¹⁴²⁶ *Ibid.*, p. 415, article 45.

¹⁴²⁷ *Ibid.*, p. 392, rapport préalable au décret du 24 mars 1852.

¹⁴²⁸ Sur la justice maritime militaire, voir partie 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, A. Quand le tribunal maritime commercial est présidé par le commandant d'un navire de l'État, il est similaire au Conseil de justice prévu par le décret du 22 juillet 1806 sur la justice à bord des navires de la flotte. Quand il est réuni à terre, il est le pendant civil du tribunal maritime militaire, prévu par le décret du 12 novembre 1806.

jurisprudence Offret, ils sont précisément définis¹⁴²⁹. Ainsi, aux termes de l'article 14, alinéa 6, du décret disciplinaire et pénal, le tribunal maritime commercial ne se réunit que sur autorisation du chef du service maritime local, soit en principe, les préfets maritimes et les chefs du service maritime des ports secondaires¹⁴³⁰. Rapidement, cette prérogative est attribuée aux commissaires de l'Inscription maritime¹⁴³¹. Elle leur permet de disposer de l'opportunité des poursuites, qu'ils cumulent avec la répression des fautes disciplinaires, des atteintes à la police de la navigation, à la police des pêches et à la police des Classes. En leur qualité de président du tribunal maritime commercial, les commissaires à l'Inscription choisissent deux des membres de la juridiction : le rapporteur et le magistrat de l'ordre judiciaire, prévus dans la composition de cette juridiction¹⁴³². De même, en cette qualité de président, ils sont chargés d'exécuter le jugement¹⁴³³. La répression des infractions maritimes est régie par ces dispositions jusqu'en 1926. Elles instituent une justice d'exception. À l'origine fondé sur l'impératif militaire – l'indiscipline des équipages marchands nuit, par contrecoup, aux armements de l'État – ce régime exceptionnel présente, en raison de l'évolution des modalités du service militaire des inscrits, un intérêt économique : assurer l'ordre dans la navigation commerciale, source importante de revenus tant pour les particuliers que pour l'État. Ainsi, comme dans leurs autres domaines d'intervention, l'action des commissaires de l'Inscription maritime tend, dès le Second Empire, à perdre sa vocation militaire originelle.

¹⁴²⁹ Le règlement général pour le service des Classes, du 21 novembre 1866, vise avant tout à clarifier les compétences des commissaires de l'Inscription maritime dans leurs divers domaines d'intervention. En matière de justice maritime pénale, la compétence disciplinaire et délictuelle des commissaires est précisément définie d'un point de vue matériel et procédural. En matière de compétence *ratione materiae*, voir *supra* note 185. En matière procédurale, voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 409, article 23 du décret disciplinaire et pénal, pour la procédure en cas de faute disciplinaire ; et p. 409-415, articles 24 à 48, sur la procédure devant le tribunal maritime commercial.

¹⁴³⁰ Voir *Bulletin officiel de la Marine - 1852, op. cit.*, volume 1, p. 407.

¹⁴³¹ *Ibid.*, p. 390, circulaire du 27 mars 1852 relative au décret disciplinaire et pénal pour la Marine marchande. Le ministre précise : « Quant au terme de chef de service maritime, employé dans le pénultième paragraphe de l'article 14, il s'applique : 1° au chef de service de la Marine dans les chefs-lieux de sous-arrondissements, tel que Dunkerque, Le Havre, etc., qui sont en même temps sièges de quartier ; 2° aux commissaires de l'Inscription maritime dans les quartiers obliques ; 3° aux gouverneurs dans les colonies françaises ».

¹⁴³² *Ibid.*, p. 407, article 14. Ce magistrat est choisi parmi les juges des tribunaux de commerce, et à défaut, parmi les juges de paix. Le rapporteur est choisi à l'entière discrétion du président de la juridiction. Il est chargé de procéder à l'instruction de l'affaire. Voir p. 411, article 28.

¹⁴³³ *Ibid.*, p. 413, article 40.