

Les compétences dérivées

La police administrative exercée par les commissaires dépasse le seul cadre comptable. Elle concerne également les conventions nécessaires à la marche du service des forces navales, en raison de la dépense finale incombant à la Marine au terme de ces marchés (**paragraphe 1**). À la différence de ce premier volet, qui reste lié au rôle fondamental des commissaires dans l'arsenal, veiller au bon ordre dans les dépenses, le second en semble éloigné. En effet, il concerne l'exercice de la justice maritime, les prises et la peine aux travaux forcés. L'intervention des commissaires, dans ces matières, est néanmoins justifiée par leur rôle de garant des droits acquis soit par les tiers, soit par la Marine (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – La tutelle du Commissariat en matière conventionnelle

Garants du bon ordre économique des institutions navales, les commissaires restent, jusqu'en 1897, légalement seuls compétents en matière de préparation des conventions nécessaires à la marche du service, tant à terre qu'en mer (**A**). Cette compétence amène les commissaires à assumer une fonction de conseil de l'autorité supérieure en la matière (**B**).

A – Le monopole conventionnel

La compétence exclusive des commissaires en matière de marchés est également héritée de l'Ancien Régime. Elle est régulièrement confirmée par la suite. Les commissaires sont seuls compétents pour préparer et exécuter les conventions, que l'on se place dans le cadre du service en mer ou dans le cadre du service à terre.

La spécialisation progressive du Commissariat conduit, en la matière, à une évolution similaire à celle que connaissent ses prérogatives de police administrative (**1**). Ce monopole du Commissariat en la matière soulève des problèmes de compétences entre commissaire (**2**)

1 – Les conséquences de la spécialisation du Commissariat

Les prérogatives des administrateurs de la Marine, en matière conventionnelle, concernent, sous la Révolution et l'Empire, la préparation et l'exécution des marchés nécessaires aux services (a). Les réformes réalisées à partir des années 1820 relativisent cette compétence des commissaires de la Marine (b)

a – La Révolution et l'Empire

Les marchés dépendent alors entièrement de l'administration économique. La réforme de l'An VIII est cependant en rupture car elle pose les bases de l'évolution future en la matière.

Sous l'empire du régime de 1791, les prérogatives des officiers d'administration sur les marchés nécessaires au service sont larges. L'ordonnateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur l'opportunité de passer convention pour le service⁶⁴⁶. Cependant, le décret du 21 septembre 1791 ne comporte aucune disposition réglant le mode de passation des marchés. Seuls, les articles 29 et 30 donnent des précisions relatives à leur exécution⁶⁴⁷. Le premier concerne la réception des approvisionnements, le second la réception d'ouvrages. En matière d'approvisionnements, la réception et l'évaluation des biens livrés sont réalisées, sous la surveillance du contrôleur, par « *le chef d'administration et le garde-magasin auxquels ils devront être confiés* »⁶⁴⁸, c'est-à-dire le chef d'administration préposé aux approvisionnements, alors seul compétent pour la comptabilité du matériel. En fonction du type d'approvisionnements, le chef des travaux ou un capitaine de vaisseau lui est adjoint⁶⁴⁹. En matière de travaux, la

⁶⁴⁶ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 308, article III. Ce texte reste très général. La compétence de l'ordonnateur découle de l'expression « direction générale de tous les travaux et approvisionnements ».

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 314.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, article 29.

⁶⁴⁹ *Ibid.* Le chef des travaux est appelé à procéder à la recette et à la visite des « *munitions navales* » nécessaires à la construction et au gréement des navires. Le capitaine de vaisseau fait de même quand il est question « *de vivres et autres objets d'armement* ». Cette participation d'un officier de vaisseau à une opération administrative sert, lors des débats de 1795, de contre-argument aux

réception d'ouvrages est réalisée par le chef des travaux et « *le chef d'administration duquel ils ressortiront* »⁶⁵⁰. La réception des approvisionnements et des ouvrages est effectuée par l'administrateur à l'origine de la demande, c'est-à-dire le chef d'administration chargé des approvisionnements, ou l'administrateur du détail pour le compte duquel sont réalisés les travaux. En pratique, ces mêmes chefs d'administration préparent - c'est-à-dire établissent les cahiers des charges et rédigent les projets de convention - et exécutent les marchés nécessaires au service. Dans le cadre du service en mer, les officiers d'administration embarqués exercent des attributions similaires, mais sous la direction du commandant militaire⁶⁵¹. Ces prérogatives sont confirmées lors de la réforme de 1795. Comme le décret du 21 septembre 1791, le décret du 2 brumaire an IV traite de cet aspect des attributions des administrateurs en deux articles. Le premier, l'article 30, précise que l'ensemble des marchés de fournitures et de travaux à l'entreprise, « *autres que ceux pour lesquels le Ministre de la Marine et des colonies aura traité directement* », sont passés par l'ordonnateur, assisté du contrôleur, « *du directeur et du commissaire, que ces objets concerneront ; ce dernier sera chargé de la rédaction des marchés* »⁶⁵². Le second, l'article 32, dispose que « *la visite, l'épreuve et la réception* »⁶⁵³ des approvisionnements fournis et des ouvrages réalisés à l'entreprise, sont réalisées, en présence du contrôleur, par le garde-magasin « *conjointement avec le directeur et le commissaire du détail duquel lesdits objets ressortiront* »⁶⁵⁴. La distinction entre l'administration économique et l'administration navale, alors consacrée, apparaît à travers la participation du chef de service à l'origine de la demande, à la préparation de la convention. L'administrateur ne décide donc plus seul de l'opportunité à contracter. Le régime des conventions passées dans le cadre du service en mer reste identique⁶⁵⁵.

partisans d'une administration de la Marine entièrement civile. Ils l'opposent aux partisans du partage de compétences avec les officiers militaire. Voir *supra*, chapitre 1, section 1, paragraphe 1.

⁶⁵⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 314, article 30.

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 314-315, articles 31 et 32.

⁶⁵² *Id.*, volume 6, p. 39.

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ *Ibid.*

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 40, article 38, décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine.

La réforme de l'an VIII procède à une rationalisation en la matière. En effet, le caractère général des dispositions des textes de 1791 et de 1795 soulève le risque de conflit de compétences entre commissaires. Par exemple, dans le cas d'une convention de fournitures et de transport de matériel à l'une des directions, en vue de réaliser des travaux, quel commissaire doit procéder à la rédaction de la convention ? Le commissaire des chantiers et ateliers, exerçant la police économique sur les travaux réalisés dans l'arsenal, peut être compétent. De même, le commissaire au magasin général, en raison de ses prérogatives comptables, peut l'être également. L'autorité supérieure de l'ordonnateur, puis du commissaire principal, permet, en principe, de surmonter cette difficulté. Néanmoins, l'intervention de l'autorité supérieure, dans ce cas de figure, pose alors un problème pratique, par les délais qu'elle implique. Des retards, préjudiciables au service, risquent alors de survenir. Pour parer à ces éventuelles difficultés, l'article 86 du règlement du 7 floréal an VIII, dispose que l'ensemble des conventions, tant pour les fournitures nécessaires que pour les travaux à réaliser dans le port, sont rédigées par le chef d'administration, sur proposition du chef de service concerné et du commissaire du magasin général⁶⁵⁶. L'opportunité à passer convention relève désormais de l'autorité militaire. Le commissaire du magasin général intervient en sa qualité de comptable des matières. En outre, l'autorité militaire, en raison de sa participation aux commissions des recettes, voit ses prérogatives s'accroître⁶⁵⁷. La compétence des commissaires se recentre sur la préparation du marché. Elle est fondée sur leur rôle de garant des droits acquis. En vue d'en assurer le respect, les commissaires veillent à la bonne rédaction des conventions et au respect des obligations de chaque partie⁶⁵⁸. Cette préparation est donc une prérogative de

⁶⁵⁶ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 218, article 86, règlement du 7 floréal an VIII. Outre les chefs directions (direction, constructions navales, mouvements, artillerie), l'expression désigne également le commissaire aux hôpitaux et bague.

⁶⁵⁷ Voir *supra*, chapitre 1, section 1.

⁶⁵⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 61 (1807), note d'un commis du magasin général, visée par le commissaire du magasin général, du 9 février 1807. En l'espèce, un fournisseur en bois réclame le remboursement des droits d'octroi. Le commis écrit : « *Les réclamations du monsieur Saignet sur les droits de passe et d'octroi, dont il sollicite le remboursement, peuvent être fondées quant au fond, mais nullement quant à la forme* ». C'est un contrôle de légalité de la dépense avant ordonnancement, comme en matière d'administration de l'arsenal. Voir également une lettre du 26 août de la même année.

police administrative, au sens économique de la notion, et complète l'action des commissaires sur les dépenses et consommations de matériel réalisées dans l'arsenal. Le régime des conventions passées en mer reste identique au régime antérieur. Elles demeurent préparées par les administrateurs embarqués, sur ordre de l'officier commandant l'unité (navire ou groupe de navires)⁶⁵⁹.

b - Les conséquences de l'autonomie croissante des chefs de services

Les réformes de la Restauration remettent en cause les prérogatives des commissaires en la matière. Comme en matière d'exercice des prérogatives de police, les attributions des commissaires en matière de conventions sont progressivement redéfinies, puis fixées durant la Monarchie de Juillet par l'ordonnance du 14 juin 1844 (**b.1**). Le régime des marchés est ensuite réformé en conséquence de la reconnaissance de l'autonomie des services (**b.2**).

b.1 – La réinterprétation des compétences conventionnelles des commissaires

Le régime prévu par le règlement du 7 floréal an VIII est abandonné en 1815, au profit de celui institué en 1776. Le monopole des commissaires, en matière de préparation des conventions, est alors remis en cause. En effet, l'ordonnance du 29 novembre 1815 dispose, à son article 26, que les marchés et adjudications de toute nature, supérieurs à 400 francs, sont faits et arrêtés par l'intendant, en présence du conseil d'administration du port⁶⁶⁰. Les conventions d'un montant inférieur sont préparées et arrêtées par une commission composée de trois membres, nommés à discrétion par le conseil d'administration parmi les « *officiers*

⁶⁵⁹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 215, article 45 alinéa second.

⁶⁶⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine-Louis XVIII), l'ordonnance du 29 novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de la Marine.

et administrateurs »⁶⁶¹. Le régime de la réception et de l'évaluation des matières connaît la même évolution. L'autorité chargée de préparer la convention est également compétente pour procéder aux opérations de réception et d'évaluation des ouvrages réalisés et des matières livrées⁶⁶². Les réformes des années 1820, en matière d'administration des personnels organisés en corps, accentuent cette perte de compétences des commissaires. Le régime général des marchés et de leur exécution reste celui fixé en 1815. En outre, les divers textes relatifs à l'administration des corps organisés précisent que le commissaire du magasin général prépare le cahier des charges des conventions dont la passation est de la compétence du conseil d'administration de ces corps. Cependant, la rédaction du projet d'adjudication de ces marchés continue de relever de la commission nommée par le conseil d'administration du port, tandis que le conseil d'administration de l'unité procède à l'adjudication en cas d'achats d'habillement⁶⁶³. L'ordonnance du 17 décembre 1828 restaure le système impérial⁶⁶⁴. Ce dernier est partiellement réformé en 1835 et 1836. En conséquence de la tutelle qu'exerce le Commissariat sur les services de l'arsenal, l'article 14 alinéa second de l'ordonnance du 11 octobre 1836, concernant le Commissariat, dispose que le commissaire général contracte au nom de l'État dans les actes

⁶⁶¹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), article 27, ordonnance du 29 novembre 1815.

⁶⁶² *Ibid.*, article 37. Cet article renvoie expressément aux textes de 1776 et 1786. En application des dispositions de l'ordonnance du 27 septembre 1776 et du règlement du premier janvier 1786, la réception de matières, quand le marché est supérieur à 400 francs, est faite conjointement par l'intendant, le commissaire du magasin général et deux officiers nommés à cet effet par le conseil d'administration. La réception des matières reçues en exécution de marché, dont la valeur est inférieure à 400 francs, est faite par la commission chargée de préparer la convention et le commissaire du magasin général. La réception des travaux est faite par l'intendant, assisté d'un ingénieur et de deux officiers spécialement nommés. Dans tous les cas, le contrôleur surveille l'opération.

⁶⁶³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la Bibliothèque, inv. 9620 (ordonnances et autres pièces concernant la Marine–Charles X), ordonnance du 16 juin 1820 sur les agents de surveillance des chiourmes. Voir également BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle, op. cit.*, pages 606 à 627, ordonnance du 13 novembre 1822 portant organisation d'un corps royal d'artillerie et d'un corps de l'infanterie de la Marine ; *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle, op. cit.*, pages 244 à 276, règlement du 19 octobre 1825 en exécution de l'ordonnance du 2 octobre 1825 sur les équipages de ligne.

⁶⁶⁴ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 8, article 31. Le marché est préparé par le chef d'administration, assisté par le chef de service demandeur. Cet article précise que la compétence du commissaire général, en la matière, concerne les acquisitions, ainsi que la vente de matériels dégradés.

publics⁶⁶⁵. L'article 10 précise que les projets d'adjudications ou de marchés pour fournitures, travaux ou ouvrages, sont établis par le commissaire aux approvisionnements, puis examinés par le commissaire général et le chef de service à l'origine de la demande⁶⁶⁶. Les marchés sont ensuite arrêtés soit par le conseil d'administration du port, soit, si le marché est inférieur à 400 francs, par une commission composée de trois membres nommés par le conseil d'administration du port. L'adjudication est réalisée par ces mêmes officiers, sous la présidence du commissaire général⁶⁶⁷. Cette compétence est complétée par les anciennes prérogatives exercées par les contrôleurs/inspecteurs. Le commissaire général reçoit le cautionnement des fournisseurs et en décide la mainlevée ou la saisine. De même, il représente la Marine en justice en cas de litige⁶⁶⁸. C'est le volet conventionnel de la tutelle qu'exercent les commissaires sur les services de l'arsenal.

Le rétablissement d'un contrôle autonome, en 1844, fixe, en partie, les prérogatives des commissaires en matière de conventions. Comme sous les précédents régimes, la décision finale sur les projets d'adjudications et de marchés relève du conseil d'administration des ports⁶⁶⁹. Les commissaires conservent leurs prérogatives, c'est-à-dire la rédaction des cahiers des charges et des projets de marché ainsi que la présidence des commissions chargées de procéder aux adjudications⁶⁷⁰. L'ordonnance du 14 juin 1844 apporte, néanmoins, certaines précisions. Le commissaire aux approvisionnements est confirmé dans ses attributions en matière de convention de fournitures. L'ordonnance précise, en outre, qu'il est compétent en matière de contrat d'affrètement* et qu'il convoque la commission des recettes⁶⁷¹. Le commissaire aux travaux reçoit compétence pour rédiger les cahiers des charges des travaux envisagés et participe à la passation de ces

⁶⁶⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat).

⁶⁶⁶ *Ibid.* Cette compétence concerne également les objets déclarés impropres au service.

⁶⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁶⁸ *Ibid.*, alinéa 4, sur les dépôts et cautionnements, et article 14, sur les attributions en cas de litige, ordonnance du 11 octobre 1836.

⁶⁶⁹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 656-657, articles 105, 106 et 107, ordonnance du 14 juin 1844.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 636, article 33.

⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 637, article 37.

marchés. En outre, il reçoit compétence en matière de vente et de location d'immeuble⁶⁷². Comme les directeurs techniques, les administrateurs des hôpitaux et des bagnes, en leur qualité de chef de service, sont chargés de la rédaction des cahiers des charges et assistent l'adjudication pour fournitures ou vente d'objets impropres à leur service⁶⁷³. Enfin, le directeur des subsistances rédige les cahiers des charges des marchés de denrées et de la vente d'effets inutiles⁶⁷⁴. Ce régime – décision relevant du conseil d'administration du port et actes préparatoires confiés aux commissaires – reste en vigueur jusqu'en 1897. Seule l'évolution que connaît le corps du Contrôle/Inspection apporte certaines modifications. Quand il est rétabli en 1844, le Contrôle recouvre ses prérogatives en matière de cautionnement et d'application des clauses pénales. La réforme de 1853 retire aux inspecteurs ces prérogatives en matière de marché et les confie au Commissariat, rétablissant l'unité d'action en matière conventionnelle, telle qu'elle existait en 1835⁶⁷⁵. Ainsi, dans la logique de la tutelle administrative, le Commissariat prépare et veille à l'exécution des marchés nécessaires au service des directions, d'où les attributions en matière de rédaction des cahiers des charges, d'adjudication et d'exécution.

b.2 – l'autonomie des directions

L'autonomie des directions implique de reconnaître aux chefs de service la capacité à passer les marchés nécessaires à leurs services. Cette capacité est reconnue dès 1897. Ainsi l'autonomie des directions est d'abord testée, avant d'être adoptée comme principe organique de l'administration navale au début du XX^{ème} siècle. Le décret du 6 février 1897, sur les attributions des services techniques dans

⁶⁷² Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 640, paragraphe 6, article 40, ordonnance du 14 juin 1844.

⁶⁷³ *Ibid.*, p. 641, article 41 paragraphe 2, sur les attributions du commissaire aux hôpitaux en matière de marchés ; et page 642, article 42 paragraphe 6, sur les attributions du commissaire aux chiourmes sur le même objet. Les projets de marché restent de la compétence du commissaire aux approvisionnements. Les commissaires perdent ces attributions avec le transfert du bague aux colonies en 1854, et la création d'un service de santé indépendant du Commissariat en 1890. Les attributions du commissaire aux hôpitaux, en matière de marchés, sont transférées au commissaire aux approvisionnements. Voir *Bulletin officiel de la Marine 1890, op. cit.*, volume 1, article 8, décret du 31 mars 1890.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 642, article 43 alinéa 2. Cet administrateur devient le commissaire aux subsistances durant le Second Empire.

⁶⁷⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1853, op. cit.*, volume 1, p. 156, article 5, arrêté du 24 février 1853 en exécution du décret du 12 janvier 1853 sur l'inspection administrative de la Marine.

la préparation des marchés, apporte un premier tempérament à la tutelle en matière de convention. Ce texte confie la rédaction des cahiers des charges et des projets de marchés de certains matériels, ainsi que leur exécution, aux directions⁶⁷⁶. Néanmoins, les commissaires conservent certaines prérogatives qui relativisent la portée de ce texte. En premier lieu, l'article 5 met en place une « commission des marchés spéciale », pour la passation des marchés confiés aux directeurs techniques. Cette commission est composée du directeur concerné, assisté d'un sous-directeur, et du commissaire aux approvisionnements, pour les marchés de fournitures, ou du commissaire aux travaux, pour les ouvrages⁶⁷⁷. Elle est chargée de rédiger les projets d'adjudication. Le dernier alinéa de cet article précise également que les adjudications restent présidées par le commissaire général, qui conserve également ses prérogatives en matière de cautionnement et de dépôt des conventions⁶⁷⁸. Cette extension des prérogatives des directeurs s'inscrit dans la logique des réformes réalisées depuis 1828. Les directions étant déjà chargées de gérer les matériels propres à leurs services, elles sont, en conséquence, mieux à même de déterminer leurs besoins, via le cahier des charges et le projet de marché. En outre, si le décret étend les prérogatives des directeurs techniques en matière de préparation des conventions, la participation des commissaires à la « commission des marchés spéciale », chargée d'arrêter le projet d'adjudication, et le maintien des prérogatives du commissaire général en matière d'adjudication, permettent au Commissariat de surveiller les directeurs en la matière. Cette surveillance reste, au final, proche de celle exercée au titre de la police administrative.

Le décret du 25 août 1900, comme en matière d'administration, a des conséquences plus profondes. Les attributions du Commissariat en matière de cautionnement, d'application des clauses pénales et de conservation des archives, sont confiées directement aux chefs de service⁶⁷⁹. Ces derniers reçoivent également

⁶⁷⁶ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1897, op. cit.*, volume 1, p. 147, article 3, décret du 6 février 1897. Le texte vise le matériel spécialisé en vue « des constructions neuves, du premier armement et des grands travaux de refonte de la flotte », et en vue « des travaux neufs et grandes améliorations du service des travaux hydrauliques et bâtiments civils ».

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 147-148.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 148. Voir également p. 147, article 4, sur les cautionnements et les clauses pénales.

⁶⁷⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 276, article 24. Les conventions d'affrètement, jusque-là de la compétence du commissaire aux approvisionnements, et les

l'entière maîtrise de la phase préparatoire des conventions, les commissaires ne faisant plus partie des commissions spéciales chargées de rédiger les projets de marchés⁶⁸⁰. Toutes les fonctions du Commissariat en la matière ne sont, néanmoins, pas supprimées. Outre les prérogatives sur le matériel spécialement attribuées au Commissariat⁶⁸¹, le commissaire aux approvisionnements est chargé de préparer, et éventuellement de résilier, les marchés pour les fournitures d'emploi courant et ne présentant pas de caractère technique⁶⁸². Cette compétence, vestige de l'ancien rôle de l'administrateur au sein de l'arsenal, est abandonnée en 1903⁶⁸³. De même, les séances d'adjudication restent présidées par le commissaire général, présidence fondée sur l' « *unité de jurisprudence nécessaire* »⁶⁸⁴ en matière de passation de marchés. Cette compétence est également un vestige de l'ancien rôle des administrateurs de la Marine. Elle est remise en cause en 1909, quand est créée l'intendance maritime. Le décret du 18 décembre 1909 institue deux commissions pour la préparation et la passation des conventions nécessaires aux services : l'une pour les marchés techniques, sous la présidence du directeur des constructions navales, l'autre pour les marchés non techniques, rattachée à l'Intendance maritime⁶⁸⁵. Cependant, cette dernière attribution est surtout la conséquence du rôle de l'intendance maritime : assurer les approvisionnements généraux nécessaires au service de l'arsenal.

2 – Des problèmes de compétences propres au Commissariat

L'évolution des attributions des commissaires n'appelle pas de remarque particulière, hormis sur un point. En effet, la compétence de principe des

marchés de travaux, de la compétence du commissaire aux travaux, sont, en conséquence, attribués aux chefs de service.

⁶⁸⁰ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 276, paragraphe 1, article 25.

⁶⁸¹ C'est-à-dire les subsistances.

⁶⁸² Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 276-277, paragraphes 2 et 3, article 25. En raison de l'autonomie des directions, l'exécution de ces conventions entre dans les attributions des chefs de service.

⁶⁸³ Voir *supra*, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

⁶⁸⁴ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 271, paragraphe 2, article 9 ; et p. 266, rapport préalable au décret du 25 août 1900.

⁶⁸⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine 1909, op. cit.*, partie principale, p. 1400, article 6 relatif à la commission des marchés techniques, section 1, chapitre 4 ; et p. 1401, article 2 sur la commission locale des marchés section 1, chapitre 5.

administrateurs, jusqu'en 1900, en matière de préparation des conventions, suscite certains conflits de compétences entre commissaires.

En effet, la plupart des régimes présentés ci-dessus ne précisent pas quel commissaire est compétent en fonction du type de marché. Comme en matière de police, seule l'ordonnance du 14 juin 1844 donne des précisions sur le champ de compétences des divers commissaires. Se développe, en conséquence, l'usage de confier les actes préparatoires et l'exécution des conventions à l'administrateur concerné, usage consacré en 1844. Des conflits de compétences, internes au Commissariat, peuvent néanmoins survenir, bien que rares. Ils concernent principalement le commissaire aux approvisionnements et le commissaire aux travaux, notamment dans le cas d'approvisionnements acquis en vue de la réalisation de travaux par un entrepreneur. Le cas se présente sous le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, modifiée par les textes de 1835 et 1836. Il est soulevé dans une lettre 5 novembre 1839, à propos des marchés de travaux à réaliser hors du port, dont la préparation relève du commissaire aux travaux⁶⁸⁶. Cet officier précise que ce genre de conventions entraînant une introduction de matières dans l'arsenal, elles entrent dans le champ de la compétence comptable du commissaire aux approvisionnements. Ces travaux seraient donc de la compétence de la commission ordinaire des recettes, rattachée au magasin général. Par conséquent, « *le commissaire aux travaux reste étranger à l'exécution des marchés qu'il a lui-même préparés* »⁶⁸⁷, ce qui constitue « *une anomalie* »⁶⁸⁸, non au regard des textes, mais de l'usage vigueur, c'est-à-dire confier l'exécution des marchés aux administrateurs qui les ont préparés.

Malgré la réforme de 1844, ces conflits de compétence demeurent, bien qu'exceptionnels. Une lettre du 22 septembre 1865, du commissaire aux travaux de Cherbourg au commissaire général, l'illustre⁶⁸⁹. En l'espèce, le commissaire général demande des éclaircissements sur l'exécution d'un marché de fournitures et de main-d'œuvre, pour la réalisation de travaux de réparation pour le compte

⁶⁸⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

⁶⁸⁷ *Ibid.*

⁶⁸⁸ *Ibid.*

⁶⁸⁹ *Id.*, carton 8 (1864 – 1867).

d'une des directions. En raison de l'introduction de fournitures, la compétence du commissaire aux approvisionnements, dans l'exécution de ce marché, apparaît fondée. Cette compétence est d'ailleurs reconnue par une circulaire du 22 octobre 1853, qui confie la centralisation des commandes communes à plusieurs services – et donc l'exécution de ces conventions – au détail des approvisionnements. Le marché en question entre dans cette catégorie. Néanmoins, le commissaire aux travaux, bien que reconnaissant la compétence de son collègue du détail des approvisionnements, remarque qu'il s'agit « *d'une commande de travaux de réparation à exécuter pour l'une des directions du port, commande qui émane du détail des travaux et dont les faits d'exécution qui doivent en être la conséquence, tels que l'introduction, la recette, la liquidation, sont exclusivement de la compétence de ce détail* »⁶⁹⁰. L'objet principal du marché, en l'espèce la réalisation de travaux, commande la compétence⁶⁹¹. L'administrateur des travaux conclut : « *Dès lors, il me paraît naturel que le détail des travaux, chargé de suivre l'exécution des commandes dont il a eu l'initiative, soit également chargé de soumettre, lorsqu'il y a lieu, des propositions touchant à l'exécution de ces mêmes commandes, parce qu'il est mieux à même d'apprécier les causes de retard qui ont pu se produire, de faire connaître, après s'être concerté le cas échéant avec la direction compétente, si le service a eu ou non à souffrir du retard apporté dans leur exécution ; d'apprécier, en un mot, les causes de nature à motiver l'exonération ou l'application des pénalités édictées par les cahiers des conditions particulières ou des conditions générales* »⁶⁹². Le commissaire aux travaux ne fait que défendre l'usage en vigueur en la matière, « *non seulement à Paris, mais*

⁶⁹⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

⁶⁹¹ Le commissaire aux travaux reconnaît, cependant, que son collègue des approvisionnements aurait été compétent si les travaux en question avaient concerné le service de casernement. Cette précision illustre surtout la tendance du magasin général à ne recevoir que le matériel de subsistance. La création de l'intendance maritime n'est que l'aboutissement d'une évolution amorcée sous le Second Empire. À contrario, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876), lettre du 26 avril 1874 sur la vente de deux chaloupes appartenant à la Marine. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements soulève la question de la compétence du commissaire aux travaux, qui a procédé à l'annonce publique de l'adjudication. La nature mobilière des biens en cause implique que l'annonce est de la compétence du commissaire aux approvisionnements.

⁶⁹² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

encore dans les ports, y compris celui de Cherbourg »⁶⁹³ : l'autorité qui prépare les marchés en suit l'exécution et apprécie l'application des éventuelles pénalités.

B – Le conseil conventionnel

La compétence, quasi-exclusive, des commissaires en matière de préparation des marchés, ainsi que leur participation à leur exécution, amènent les administrateurs de la Marine à seconder l'autorité supérieure dans le domaine conventionnel. Ils veillent ainsi à la légalité des conventions nécessaires au service des forces navales, selon des modalités proches du contrôle exercé au titre de la police administrative **(1)**. Ce contrôle concernant un droit acquis par une personne, il s'étend, comme en matière de police administrative, aux circonstances factuelles **(2)**

1 – Le contrôle de légalité des conventions

Le contrôle de légalité des conventions dérive du contrôle que les commissaires exercent au titre de la centralisation administrative. Il est justifié par les dépenses qui, aux termes des marchés, incombent à la Marine. Il concerne la légalité des clauses des marchés **(a)** et la régularité formelle de l'exécution du marché **(b)**. Comme en matière d'administration de l'arsenal, cette surveillance fait des commissaires les auxiliaires de l'autorité supérieure en matière de marchés **(c)**.

a – La légalité des clauses des marchés

Le contrôle des commissaires concerne d'abord la légalité même des conventions passées pour la bonne marche du service de l'arsenal

⁶⁹³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

En effet, ces marchés sont régis par des textes propres au département de la Marine, les « conditions générales »⁶⁹⁴. Chargés de préparer les marchés selon les dispositions de ces textes, les commissaires en deviennent les interprètes⁶⁹⁵. Cet aspect des fonctions des commissaires se remarque principalement en cas de litige avec des fournisseurs ou des entrepreneurs d'ouvrage. Dans un courrier du 20 avril 1872, adressé au commissaire général du port de Cherbourg, le commissaire aux approvisionnements aborde le cas d'un fournisseur dont le marché a été résilié, mais ayant formé un recours auprès du Conseil d'État contre la décision du ministre⁶⁹⁶. Appréciant la pertinence des moyens développés par le fournisseur, le commissaire rappelle que « *les conditions générales, auxquelles le marché du sieur Trottier se réfère pour tout ce qu'il n'y prévoit pas de contraire (art. 10), forment la véritable législation des marchés de la Marine, une espèce de code de toutes les dispositions administratives communes à tous les contrats. Les exceptions à ces règles sont essentiellement de droit restreint et confirment plutôt qu'elles ne détruisent le principe* »⁶⁹⁷. Les conditions générales sont impératives et d'interprétation stricte. Partant de ce constat, le commissaire conclut au manque de fondement des prétentions du fournisseur, lesquelles reposent sur un article du marché contraire aux conditions générales⁶⁹⁸. Dans une autre lettre du 6 octobre 1875, ce commissaire procède de même à propos d'une demande du commissaire

⁶⁹⁴ Les conditions générales sont les dispositions communes à l'ensemble des marchés, au contraire des conditions particulières, propres à chacun d'eux. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – Louis XVIII), conditions générales du 31 octobre 1816 pour la fourniture de bois de construction, et conditions générales du 22 septembre 1817 pour la fourniture des munitions, des matières brutes et des objets ouvragés nécessaires au service de la Marine, autres que les bois de construction et les matures. Voir également Inv. 9625 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – 1840-1850), conditions générales du 6 mai 1846 imposées aux entrepreneurs des travaux hydrauliques et bâtiments civils.

⁶⁹⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867), note du 29 mars 1867 du commissaire aux travaux au directeur des travaux hydrauliques, sur les conditions légales de la force majeure dans le cadre d'une relation conventionnelle entre la Marine et un entrepreneur de travaux.

⁶⁹⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1883).

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 10 (1869 – 1871), lettre du 12 mai 1870 sur le cahier des charges des travaux concernant la conversion de la maison d'arrêt en prison maritime. En l'espèce, le commissaire aux travaux adresse au directeur des travaux hydrauliques des observations sur la conformité des conditions particulières de l'entreprise en question aux conditions générales.

général sur l'éventualité d'une action en dommages-intérêts contre un fournisseur⁶⁹⁹. Le commissaire aux travaux répond par la négative, au motif que « *ces conditions générales, qui forment un code complet et particulier aux contrats passés par le département de la Marine, sont essentiellement de droit étroit, c'est-à-dire, limitées aux circonstances et pénalités qu'elles prévoient et dont elles subordonnent la connaissance à la justice administrative* »⁷⁰⁰. Au regard des dispositions de ces textes, la proposition du commissaire général est illicite, car ils s'imposent tant au particulier qu'à la Marine.

b – la légalité formelle

Les derniers termes utilisés par le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg dans sa lettre du 6 octobre 1875 révèlent qu'outre la légalité, les commissaires veillent également à la régularité formelle des conventions⁷⁰¹.

Cette surveillance formelle des conventions passées par la Marine se remarque surtout à l'occasion de l'acte final de la phase d'exécution des marchés passés par la Marine : l'examen du matériel fourni ou des travaux réalisés, par une commission de recettes. Les décisions de cette commission rendent exécutoires les

⁶⁹⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

⁷⁰⁰ *Ibid.* Toutefois, le commissaire reconnaît l'exception de la folle enchère. Dans ce cas uniquement, la Marine peut procéder à la saisie de la caution et exercer un recours contre les biens du fournisseur, si la caution ne couvre pas l'éventuelle différence de prix résultant d'une différence de régime de passation.

⁷⁰¹ Voir, par exemple SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), carton 1 (1848), lettre du 6 mai 1848 du commissaire aux armements du port de Brest au commissaire général. En l'espèce, se pose la question de la légalité d'une convention, passée par le conseil d'administration de la division des équipages de ligne avec son maître armurier, pour des réparations à effectuer sur une chaudière. Le commissaire reconnaît le caractère irrégulier de cette convention, en raison de l'appel à concurrence, qui doit s'exercer de principe, pour les marchés publics. Néanmoins, pour cet administrateur, ce n'est pas ce caractère irrégulier qui fonde la modification. Il précise que « *cette manière de faire procurait un double avantage. Les travaux étaient exécutés à l'intérieur même des casernes, sous les yeux de l'officier comptable, qui pouvait à chaque instant les surveiller, et les maîtres-ouvriers effectuaient les travaux à des prix beaucoup plus avantageux que ceux qu'auraient présentés des traités passés avec des ouvriers de la ville* ». La procédure en question est maintenue jusque-là, au regard des avantages économiques qu'elle procure : prix moindre et surveillance comptable. Toutefois, en raison de réclamations de divers fournisseurs, le commissaire conclut à la nécessité d'exclure les ouvriers spécialisés au service de la Marine des appels à concurrence.

obligations prévues aux divers marchés. Les commissaires estiment que les décisions de ces commissions ne sont pas des actes administratifs, mais des actes de justice administrative. Le respect de la procédure devant ces commissions devient ainsi un élément de perfection des marchés passé par la Marine. Deux lettres d'avril 1873 du commissaire aux approvisionnements de Cherbourg, illustrent cette idée. Dans la première, du 5 avril, le problème posé est celui des prérogatives des directeurs techniques en matière de recettes du matériel acquis à la suite d'une adjudication⁷⁰². En l'espèce, la recette de certains matériels, dont l'achat est ordonné par le Ministre, est bloquée par le directeur de l'artillerie de Marine, bien que son représentant à la commission des recettes ait procédé, « *selon l'usage local* », à l'examen préalable⁷⁰³. Pour le directeur de l'artillerie, cette visite préalable ne constitue pas un véritable essai, qu'il ne compte réaliser « *que lorsqu'un document lui indiquera à quels essais ces godets doivent être soumis* »⁷⁰⁴. Par conséquent, la procédure devant la commission des recettes ne peut aboutir. La prétention du directeur de l'artillerie apparaît abusive. En effet, le commissaire aux approvisionnements précise que « *les commissions des recettes forment un véritable tribunal administratif dont les décisions sont irrévocables lorsqu'elles prononcent l'admission des objets. Les membres sont comme investis d'un sacerdoce, et ils ne relèvent dans leur jugement que de leur conscience. Ces commissions doivent être libres de toute entrave lorsqu'elles sont saisies de l'examen d'objet à admettre en recette* »⁷⁰⁵. La commission des recettes est une « quasi-juridiction » chargée de statuer sur la conformité des biens fournis aux cahiers des charges. Ses décisions s'imposent aux chefs de service. La seconde lettre, du 24 avril, donne des précisions sur ce point⁷⁰⁶. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements donne son opinion sur le mode de recette de certaines matières, suite à diverses observations rédigées par le préfet maritime de Toulon. Le commissaire aux approvisionnements suggère, à propos de la proposition du préfet maritime de Toulon, d'étendre les procédures de recettes simplifiées. Il écrit

⁷⁰² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

⁷⁰³ *Ibid.*

⁷⁰⁴ *Ibid.*

⁷⁰⁵ *Ibid.*

⁷⁰⁶ *Id.*

notamment : « *Il est important, d'ailleurs, de remarquer que ce sont pour les fournitures, dont l'importance est considérable, qu'un officier a le pouvoir, à lui seul, de prononcer une recette, alors que pour recevoir des objets d'une valeur souvent fort minime, il faut un tribunal administratif composé de trois membres, assisté d'un comptable et contrôlé par un inspecteur. De même qu'un tribunal s'éclaire par les divers experts, les commissions prennent l'avis de chefs-ouvriers qui procèdent à une visite préalable* »⁷⁰⁷. Les commissions doivent donc juger si la demande de la Marine a bien été réalisée. Dès lors, le mode de recette pour certaines matières, réalisée en pratique par un seul officier, ne permet pas d'assurer la sincérité de la décision. « *Il ne donne des garanties ni à l'Etat, ni aux fournisseurs* », le premier n'étant pas assuré de la qualité du matériel fourni, les seconds étant soumis au pouvoir discrétionnaire de l'officier procédant à l'opération⁷⁰⁸. La recette est donc une procédure contradictoire, aux termes de laquelle les droits prévus aux marchés sont définitivement acquis. En outre, en raison de la nature de ces commissions, leurs décisions sont susceptibles d'un recours porté, pour les contestations relatives à la fourniture de matériel, devant une commission extraordinaire des recettes, et pour celles relatives à la fourniture de travaux, devant une commission supérieure⁷⁰⁹.

L'intervention de ces commissions ne se limite pas aux seuls marchés d'approvisionnement ou de travaux. Elles concernent également d'autres types de convention, notamment le prêt. Dans une lettre du premier août 1863, émanant du commissaire aux travaux de Cherbourg, se pose la question des formalités à suivre

⁷⁰⁷ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

⁷⁰⁸ *Ibid.*

⁷⁰⁹ Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 5 (1887 – 1889), lettre du 14 novembre 1887. En l'espèce, la commission ordinaire met au rebut les fournitures de toiles réalisées par l'adjudicataire. Il exerce un premier recours de cette décision, et une commission extraordinaire est réunie. Elle confirme la décision de la commission ordinaire. Par conséquent, par décision du préfet maritime, les toiles fournies sont maintenues au rebut. Cette décision est l'objet du second recours. Dans les deux cas, le commissaire utilise le terme d'appel. Néanmoins, seul le premier peut recevoir ce qualificatif. En effet, la commission extraordinaire réexamine le matériel fourni, et a la possibilité de réformer la décision de la commission ordinaire. Dans le second, le fournisseur exerce un recours contre un acte administratif, la décision du préfet maritime, consécutif de la décision de la commission extraordinaire de maintenir au rebut les toiles fournies, devant l'autorité supérieure, le ministre de la Marine. C'est donc un recours hiérarchique.

pour réintégrer, dans le service de la Marine, le matériel prêté, soit à d'autres services, soit à des entrepreneurs⁷¹⁰. Le commissaire aux approvisionnements appuie la démarche suivie par le directeur des constructions navales, pour qui « *les réintégrations d'appareaux* s'accomplissent avec la participation de la commission des recettes* »⁷¹¹. Cette proposition est soutenue par le commissaire aux travaux. Elle apparaît logique au regard du rôle de cette institution : vérifier la qualité des biens acquis par convention. Au-delà, ce document fournit une synthèse sur l'exercice de la police administrative, tel qu'il est pratiqué à cette époque. Pour le commissaire aux travaux, la proposition du directeur des constructions navales est légale car les normes comptables en vigueur soumettent la réintégration du matériel prêté, à quelque titre que ce soit, « *aux mêmes formalités de constatation et de justification* » que le matériel d'approvisionnement, c'est-à-dire acquis par convention⁷¹². La commission doit déterminer si, suite au prêt, le matériel en question est toujours propre au service. Dès lors, ces réintégrations sont jugées par la commission des recettes, convoquée par le commissaire aux approvisionnements, ce dernier assurant la centralisation comptable de tous les prêts de matériel consentis par la Marine, même ceux ayant pour objet le matériel relevant de la responsabilité des chefs de service. Le commissaire aux travaux justifie cette compétence d'un point de vue comptable. Rappelant la compétence du commissaire aux approvisionnements sur les entrées et sorties du matériel de l'arsenal, il précise que les prêts sont enregistrés comme sorties définitives. Ils doivent, en conséquence, être inscrits sur des registres spéciaux centralisés par le commissaire aux approvisionnements.

⁷¹⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (correspondance du commissaire aux travaux), carton 7 (1863).

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² *Ibid.*

c – Les commissaires, auxiliaires de l'autorité supérieure dans le domaine conventionnel

Garant de la légalité des conventions passées par la Marine, les commissaires secondent l'autorité supérieure. Cette fonction renforce la distinction entre les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs.

Ce conseil à l'autorité supérieure concerne d'abord le régime même de ces conventions⁷¹³. Dans une lettre du 28 février 1890, le commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg se prononce sur un projet ministériel de réforme du mode de recette de certaines matières, dans le but d'accélérer la procédure de passation⁷¹⁴. Bien que ne souscrivant pas au projet du ministre, le commissaire aux approvisionnements reconnaît que des améliorations peuvent être apportées. Il conclut au maintien de la solution alors applicable, avec quelques concessions au projet du ministre. De même, la réforme de 1900 suscite, également, un certain nombre de notes de la part des commissaires. Par exemple, dans une lettre du 6 mai 1899, le commissaire aux approvisionnements expose ses vues sur le futur régime administratif des arsenaux⁷¹⁵. Ce document est annonciateur du nouveau fondement de l'intervention des commissaires. Bien que ce courrier concerne le domaine comptable, le commissaire aux approvisionnements rédige des observations sur le futur mode de recette des matières et critique le projet de confier à chaque direction les recettes des approvisionnements fournis en exécution d'un marché, en raison du risque d'erreur comptable que cette procédure implique⁷¹⁶. La centralisation de la comptabilité des matières entrantes par une commission des recettes permet d'éviter ces risques d'erreurs. Au-delà, comme en matière administrative, les commissaires appuient leur argumentation sur la notion d'usage. Ces usages se

⁷¹³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série E 11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 septembre 1883. Le commissaire aux approvisionnements présente au commissaire général les difficultés rencontrées vis-à-vis de la faculté, laissée aux fournisseurs, de livrer un vingtième, en plus ou en moins, des quantités prévues aux marchés, notamment en cas de livraison de toiles, d'étoffes ou de métaux.

⁷¹⁴ *Id.*, carton 6 (1889–1890). Le projet ministériel consiste à laisser un représentant du service à l'origine de la demande réaliser la recette, et donc vérifier seul la bonne ou mauvaise exécution des obligations prévues au marché.

⁷¹⁵ *Id.*, carton 8 (1899 – 1900).

⁷¹⁶ *Ibid.*

retrouvent notamment en matière d'appel à concurrence et de procédure d'évaluation des matières par les commissions des recettes, ordinaires ou extraordinaires⁷¹⁷.

Ce conseil renforce la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle/Inspection. En effet, la réforme de l'Inspection en 1853 place l'ensemble des questions relatives à la préparation et à l'exécution des marchés sous la responsabilité du Commissariat. Les commissaires deviennent, progressivement, les seuls interprètes de la légalité des marchés passés par la Marine, fonction partagée, auparavant avec les contrôleurs. En conséquence, émerge, lentement, l'idée de doctrine économique⁷¹⁸. Une lettre du 12 février 1876, du commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg, à propos d'une divergence de vues entre l'Inspection et le Commissariat sur l'application des pénalités prévues aux conditions générales, l'illustre⁷¹⁹. En l'espèce, l'Inspection soulève la question de la légalité d'une pénalité pour retard, en usage au port de Cherbourg. Le commissaire aux approvisionnements défend la solution en usage, signalant des vices dans l'interprétation de l'Inspection. Les termes utilisés par le commissaire sont

⁷¹⁷ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série E 11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 août 1884. Le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg précise qu'en cas de marché, à Cherbourg, la procédure utilisée est la même que l'on soit face à une adjudication, un marché de gré-à-gré ou un achat sur facture, à savoir que « *les soumissions sont ouvertes et lues en séance publique* ». Voir également carton 5 (1887 – 1889), une lettre du 23 novembre 1887 sur les obligations des commissions extraordinaires des recettes. Ce document illustre l'autonomie administrative des arsenaux puisqu'il est un rapport élaboré sur la base de « *quatre notes indiquant l'usage suivi dans les divers ports pour la vérification de la qualité des marchandises présentées en recettes* ».

⁷¹⁸ Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867), note du premier octobre 1866, du commissaire général au directeur des travaux hydrauliques. Le commissaire général demande au directeur des travaux hydrauliques les raisons des cessions de matériel - du plomb issu de la démolition de vieilles canalisations - qu'il a consenti à un fournisseur d'eau. S'appuyant sur un article des conditions générales, le directeur des travaux hydrauliques répond au commissaire général : « *Il est défendu de faire de l'argent en vendant à un entrepreneur, sous le voile d'une cession, des matériaux de démolition, mais il est au contraire très licite et très sage d'employer ces matériaux dans les travaux et l'article 9 précité a formellement prévu cette opération dont il règle les conditions.* ». L'utilisation de vieilles matières permettant de réaliser des économies, leur cession aux entrepreneurs de travaux est licite. Le commissaire général, suite à un rapport de l'Inspection, valide ces cessions.

⁷¹⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876).

révélateurs : « *si une doctrine contraire devait prévaloir* »⁷²⁰. La doctrine économique, c'est-à-dire l'interprétation des normes économiques, relève à partir de 1853 du Commissariat, tandis que le Contrôle/Inspection est chargé d'inspecter la bonne marche de l'ensemble de l'arsenal. Ainsi, dès le Second Empire, malgré des liens statutaires importants, le Commissariat et le Contrôle/Inspection assurent des rôles définis et distincts. Dès lors, des divergences d'interprétation, en matière conventionnelle, existent entre les deux corps. Outre le courrier du 12 février 1876, une telle divergence se remarque dans une lettre du 25 janvier 1875. Le commissaire aux approvisionnements de Cherbourg fait part au commissaire général d'une divergence d'opinions qu'il a avec l'Inspecteur en chef, à propos d'une irrégularité dans la procédure de recette de certaines matières, en l'espèce les rebuts. Malgré leurs conclusions identiques, l'inspecteur, à la différence du commissaire, considère que cette irrégularité ne présente aucun inconvénient⁷²¹. Le commissaire demande à son supérieur de transmettre la question au ministre afin de trancher.

2 – L'appréciation *in concreto* des conventions nécessaires au service de l'arsenal

Au-delà de la seule légalité des marchés passés par la Marine, l'action des commissaires revêt, en la matière, un aspect matériel important, et concerne les

⁷²⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 2 (1873 – 1876). En l'espèce, l'inspecteur estime que la mesure décidée par le préfet - une pénalité de 0,2 franc par 100 francs et par jour de retard, sur la valeur des fournitures livrées en retard et sur celles pas encore livrées, mais dont le retard n'excède pas cinquante jours - n'est pas conforme à l'article 63 des conditions générales qui dispose qu'il n'est statué sur les retards qu'après la livraison effectuée. Pour l'inspecteur, il résulte de ce texte que les pénalités ne peuvent s'appliquer qu'aux matières introduites dans l'arsenal. Le commissaire oppose à cet argument que l'inspecteur aurait raison si aucun bien n'avait été livré. En l'espèce, la plus grande partie du matériel commandé ayant été livrée en retard, la pénalité peut, en conséquence, s'appliquer aux livraisons ultérieures. Surtout, la marche préconisée par l'inspecteur solliciterait énormément le conseil d'administration, ce dernier devant alors se prononcer sur chaque retard constaté. Le commissaire conclut ainsi que les pénalités de ce type sont conformes à l'esprit de l'article 63 des conditions générales et facilitent la marche du service.

⁷²¹ *Id.*

circonstances de faits des conventions⁷²². Cette appréciation *in concreto* complète le contrôle de la légalité de la procédure de passation des marchés, exercé au titre de la centralisation administrative.

Elle concerne en premier lieu l'opportunité à contracter. En raison de leurs attributions comptables, les administrateurs, principalement le commissaire aux approvisionnements et le commissaire aux travaux, déterminent, de concert avec les directions, les besoins en fournitures, en travaux ou en biens immobiliers⁷²³. Cette appréciation s'étend aux modes de passation des marchés. Le mode régulier de passation des marchés est l'adjudication. Néanmoins, certaines circonstances amènent à suspendre les règles ordinaires. L'administration de la Marine dispose de la possibilité, dans ces circonstances, de passer un marché de gré-à-gré, de procéder à des achats sur facture ou d'acquérir les biens nécessaires au rabais⁷²⁴.

⁷²² Voir *supra*, section 1. En matière de police administrative, cette appréciation *in concreto* est restreinte aux seules circonstances susceptibles de modifier le contenu des droits acquis par une personne liée à la Marine.

⁷²³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 11 août 1871 sur une proposition relative à la fourniture d'étoffes destinées aux équipages de ligne, par un entrepreneur basé à Londres. Le commissaire précise, notamment, que la qualité des échantillons envoyés par le fournisseur à titre d'examen, ne correspond pas aux besoins des équipages de ligne. Le procédé est similaire en matière de prêt de matériel à un autre service, bien qu'en la matière, la question est avant tout abordée sous l'angle comptable. Voir en ce sens carton 4 (1881 – 1886), lettre du 14 septembre 1886. En matière de travaux, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 4 (1850 – 1853), lettre du 28 août 1851. En l'espèce, en vue de réaliser des travaux nécessaires au service du port, des terrains doivent être acquis par la Marine. Le commissaire préconise d'utiliser les possibilités offertes par la loi, l'utilité publique et l'urgence, pour accélérer l'acquisition des terrains en question. Voir également carton 8 (1864 – 1867), lettre du 8 janvier 1864 sur le renouvellement de divers travaux d'entretien.

⁷²⁴ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 5 janvier 1871 concernant la marche à adopter en vue d'obtenir un approvisionnement en cuir nécessaire à la confection de harnais. En l'espèce, la prospection est faite par le commissaire à l'Inscription maritime pour le compte du commissaire aux approvisionnements. En raison de l'urgence, le commissaire à l'Inscription maritime préconise de recourir au marché de gré-à-gré, afin d'éviter le formalisme des adjudications. Voir également lettre du 29 mars 1871. En l'espèce, le Ministre ne pouvant ratifier certains marchés, le commissaire aux approvisionnements propose de « *soumettre les traités dont il s'agit à la sanction d'urgence de Monsieur le Préfet maritime* ». Voir également, carton 2 (1873 – 1876), lettre du 1^{er} février 1876 relative aux achats sur facture, procédure peu formaliste utilisée pour des achats de faible importance (moins de 1000 francs) et prévue par les conditions générales. Ces achats sont réalisés par le commissaire aux approvisionnements, sur demande des chefs de service, et après autorisation du commissaire général. Voir aussi carton 4 (1881 – 1886), lettre du 2 juin 1885 sur l'acquisition, au rabais, de 25 mètres cubes de terre glaise, mise au rebut par la commission ordinaire de recettes. En l'espèce, la proposition émane du fournisseur. En raison des frais que l'enlèvement de ces marchandises engendrerait et de l'utilité que peut en retirer la

Ce premier aspect est la conséquence des attributions des commissaires en matière de préparation de marché.

Le second aspect de l'appréciation *in concreto* des conventions résulte des attributions des commissaires en matière d'exécution des marchés, c'est-à-dire leur participation aux commissions des recettes et, à partir de 1853, les anciennes attributions du Contrôle en la matière. Il se remarque principalement en matière d'inexécution, quand il est question d'appliquer les pénalités prévues au marché. Les circonstances de fait sont prises en considération par les commissaires quand ils rédigent leurs observations sur l'opportunité à appliquer, ou non, les sanctions prévues aux conditions générales⁷²⁵. C'est le cas, notamment, des surestaries*. Par

direction des constructions hydrauliques, le commissaire aux approvisionnements propose d'accepter. Ce document illustre l'interprétation des normes économiques par les commissaires. En principe, l'acquisition au rabais de matériel rebuté n'est autorisée qu'en cas d'urgence. Cette règle est d'ailleurs rappelée par le commissaire aux approvisionnements. Le cas d'espèce ne présente pas ce caractère d'urgence. Néanmoins, le commissaire propose d'étendre, via un raisonnement par analogie, les dispositions des conditions générales, en matière d'acquisition au rabais, aux fournitures en cause. En matière immobilière, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 4 (1850 – 1853), lettre du 7 juin 1852 sur l'opportunité à louer ou vendre des terrains appartenant à la Marine à un particulier. Si le commissaire aux travaux ne s'oppose pas au principe de la vente, il rappelle que cette dernière ne peut être réalisée que par l'administration des domaines, les terrains en question appartenant avant tout à l'État, la Marine n'en disposant que de la jouissance. (La participation de l'administration des domaines à la vente immobilière ou mobilière de biens appartenant à la Marine repose sur le même fondement). En matière de travaux, deux cas de figure apparaissent. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 5 (1854 - 1858), lettre du 16 juin 1858 sur le renouvellement de divers marchés d'entretien. De ce document, il ressort que la notion de travaux, dans la Marine, ne se limite pas aux réalisations d'ouvrage. La notion de travaux d'entretien concerne le blanchissage, les fournitures nécessaires à l'éclairage de l'arsenal, etc. En matière de constructions d'ouvrage, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 2 (1844 – 1846), lettre du 29 janvier 1846 sur le projet de cahier des charges pour la construction d'un réservoir d'eau. Le commissaire aux travaux, après avoir consulté les diverses soumissions, propose au commissaire général certaines modifications du cahier des charges.

⁷²⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 14 avril 1871. En l'espèce, un fournisseur demande à être exonéré de la retenue pour retard, au motif qu'il a déjà subi une retenue du même montant (le plaignant invoque le principe « *non bis in idem* »). Le commissaire aux approvisionnements précise que la première retenue a été appliquée en raison d'un changement d'échantillons, tandis que la seconde est appliquée en raison du retard dans la livraison. Autrement dit, la première sanctionne une qualité différente de celle prévue au cahier des charges, la seconde sanctionne le non-respect des délais. Par conséquent, *non bis in idem* ne s'applique pas. Voir également carton 4 (1881 – 1886), lettre du 25 avril 1882, à propos d'un retard dans la livraison de scaphandres. Le fournisseur, en raison de sa spécialité, demande et obtient la suspension de la retenue prévue aux conditions générales. Voir aussi carton 5 (1887 – 1889), note du 28 novembre 1887 relative à l'opportunité de résilier un marché de fourniture de deux étraves destinées au *Dupuy de Lôme* et à *l'Alger*. En raison d'un changement des plans de construction de ces navires et du degré

exemple, dans une lettre du 25 novembre 1871, le commissaire aux approvisionnements du port de Cherbourg soulève la question de savoir qui, de l'administration de la Marine ou de l'entrepreneur chargé du déchargement des charbonnières, doit en supporter la charge⁷²⁶. Le commissaire précise que ces frais sanctionnent une opération déléguée par convention. Par conséquent, l'entrepreneur doit les acquitter. Cette appréciation *in concreto* des conventions par les commissaires ne se limite pas à la seule opportunité à appliquer les sanctions légales prévues. Elle concerne l'ensemble des circonstances susceptibles d'avoir une influence sur les relations conventionnelles⁷²⁷. Cet aspect des attributions des commissaires au XIX^{ème} siècle les rapproche de leurs prédécesseurs de l'Ancien Régime⁷²⁸. Comme ces derniers, ils agissent avant tout

d'avancement des étraves, le commissaire aux approvisionnements propose de résilier la fourniture de l'étrave du *Dupuy de Lôme*. Outre la résiliation, voir carton 7 (1897–1899), note du 10 septembre 1897 sur la cession d'un marché à un tiers entrepreneur, en raison de la mauvaise qualité des fournitures livrées. L'inexécution partielle relève également de la compétence du Commissariat. Les commissaires aux travaux et aux approvisionnements peuvent, outre les pénalités prévues, ordonner la saisie de la caution fournie par l'adjudicataire.

⁷²⁶ Concrètement, cette question est abordée quand la Marine reçoit des fournitures par bateau et tarde à les décharger. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettres du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871–1873), lettre du 25 novembre 1871. Voir également, une espèce proche, dans carton 5 (1887–1889), lettre du 15 novembre 1887. En l'espèce, des capitaines de navires charbonniers réclament à un entrepreneur chargé des opérations de déchargement le paiement des frais de surestaries. Cet entrepreneur se fonde sur des erreurs commises par l'administration de la Marine pour demander d'être déchargé de ces frais. Le commissaire aux approvisionnements reconnaît que des erreurs ont dû être commises, mais oppose à l'entrepreneur de travaux la délégation conventionnelle, clairement prévue aux conditions générales.

⁷²⁷ Cela concerne, par exemple, la faillite d'un entrepreneur de travaux ou d'un fournisseur. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864), lettre du 18 mai 1864 sur la faillite d'un entrepreneur de travaux pour la Marine, domicilié à Granville. Le commissaire aux travaux de Cherbourg demande au commissaire à l'Inscription maritime du quartier de Granville de représenter la Marine auprès du syndic désigné pour la faillite. Plus original, voir carton 1 (1871–1873), lettre du 9 novembre 1871 relative aux conséquences de la cession de l'Alsace. En l'espèce, les conditions particulières d'un marché de fourniture de chapeaux indiquent Strasbourg comme lieu de paiement. En raison de la cession de l'Alsace, le commissaire appuie la demande du fournisseur de procéder au paiement à Paris et de régulariser la situation par un avenant.

⁷²⁸ Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), lettre du 24 janvier 1871. Le commissaire aux approvisionnements demande des instructions à propos de la mission de prospection, en Angleterre et aux États-Unis, en vue de l'acquisition d'étoffes nécessaires pour le service.

pour le compte du ministre, seul ce dernier ayant compétence légale pour passer les marchés⁷²⁹.

Les réformes sur l'autonomie des services ont, en matière conventionnelle, des conséquences similaires à celles en matière d'exercice des prérogatives de police. Néanmoins, le Commissariat reste, à terme, responsable de la passation de certains marchés. La qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général devient le fondement de l'intervention des commissaires en matière de marchés, ainsi que l'illustrent deux ordres du préfet maritime de Toulon, du 8 juin et du 19 juillet 1905⁷³⁰. Ces ordres disposent que les conventions et marchés passés doivent parvenir au service du commissaire général en un certain nombre d'exemplaires, en vue de l'ordonnancement du paiement. L'ensemble des conventions passées par les services de la Marine reste centralisé par le Commissariat. Néanmoins, cette intervention est limitée au seul domaine comptable, les conventions devant servir de preuve en vue d'en ordonner le paiement. En matière de marchés, les commissaires exercent leurs prérogatives uniquement sur les marchés concernant le matériel spécialement attribué au Commissariat⁷³¹. La restauration, en 1910, d'une commission locale des marchés, pour la passation des marchés non techniques, n'a pas d'influence, cette commission étant uniquement chargée de procéder aux adjudications. La préparation et l'exécution des conventions relèvent, désormais, des services intéressés.

Paragraphe 2 – La compétence étendue

Tandis que les compétences conventionnelles des commissaires résultent de leur rôle de garant de l'ordre économique de l'arsenal, leurs attributions étendues sont plus liées à un aspect de cette fonction : le respect des droits acquis par les personnes. Ces attributions concernent l'exercice de la justice maritime pénale (**A**), ainsi que le bague et les prises maritimes (**B**).

⁷²⁹ Les marchés de faible importance sont passés par les conseils d'administration des ports, mais par délégation, le Ministre devant les confirmer.

⁷³⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décision de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903).

⁷³¹ Voir *supra*, A. Le commissaire général continue, néanmoins, de présider les adjudications.

A – La justice maritime militaire

Légalement, les compétences des commissaires en matière de justice maritime sont strictement définies (1). En pratique, la notion de droit acquis leur permet de déborder de ce cadre (2).

1 – Une compétence strictement définie par les textes

Durant le Premier Empire, la justice maritime est militarisée (a). La compétence des commissaires de la Marine en la matière est alors limitée à la désertion (b).

a – La militarisation de la justice maritime

Les réformes napoléoniennes, en atténuant la distinction statutaire entre les « entretenus » et les militaires, suppriment les différences de composition des juridictions en raison du statut du prévenu, prévues par le code des vaisseaux et le code des arsenaux⁷³². Les commissaires, largement assimilés aux militaires, deviennent justiciables des mêmes juridictions⁷³³. De même, assimilés aux officiers, les commissaires participent à l'exercice de cette justice⁷³⁴.

L'organisation de la justice maritime reste marquée par le pluralisme durant le XIX^{ème} siècle. La distinction entre le service en mer et le service dans l'arsenal demeure le premier critère de compétence. Le décret du 22 juillet 1806 organise l'exercice de la justice en mer, et le décret du 12 novembre de la même année fait de même pour l'exercice de la justice dans l'arsenal⁷³⁵. À ce premier critère de compétence s'ajoute un second, matériel. Le décret du 22 juillet 1806 prévoit deux juridictions : le conseil de justice et le conseil de guerre. Le premier est compétent

⁷³² Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 2.

⁷³³ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, *op. cit.*, volume 58, p. 387, article 13, loi du 4 juin 1858, ou « code de justice militaire pour l'armée de mer ». Le principe est confirmé en 1858.

⁷³⁴ *Ibid.*

⁷³⁵ *Id.*, volume 16, p. 20-25, décret du 22 juillet 1806 ; et p. 58-63, décret du 12 novembre.

pour « *Tout délit emportant peine de la cale* ou de la bouline** »⁷³⁶, le second est compétent pour la désertion et pour « *Tout délit commis par les personnes embarquées à bord de nos vaisseaux et autres de nos bâtiments, sur le jugement desquelles il n'est pas pourvu par les dispositions ci-dessus* »⁷³⁷, c'est-à-dire toutes les infractions dont la peine n'est ni la cale ni la bouline⁷³⁸. Malgré ce large champ de compétences, la compétence réelle de cette juridiction reste spéciale : la répression de la désertion en opération. Le décret du 12 novembre 1806 suit une logique similaire. Il prévoit aussi deux juridictions : une à compétence générale, le tribunal maritime, et une à compétence spéciale, le tribunal maritime pour le jugement des forçats⁷³⁹. À la différence du conseil de guerre réuni en mer, dont la compétence est avant tout matérielle, la compétence de cette dernière juridiction est définie *ratione personae*. En effet, ce dernier critère n'est pas totalement abandonné en matière de justice maritime militaire. En effet, outre les forçats, les troupes de Marine, infanterie et artillerie, sont soumises à des juridictions particulières, créées sur le modèle de l'Armée de terre. La première de ces juridictions est le conseil de guerre, au nombre de deux dans chaque arrondissement maritime. Ils ont une compétence générale et sont chargés de réprimer les crimes et délits commis par les troupes de Marine quand elles ne sont pas embarquées⁷⁴⁰. La seconde est le conseil de guerre spécial, compétent pour les

⁷³⁶ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 21, article 21, décret du 22 juillet 1806.

⁷³⁷ *Ibid.*, p. 22, articles 32 et 33, décret du 22 juillet 1806.

⁷³⁸ Les peines sont celles prévues par le code pénal des vaisseaux. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 122-140.

⁷³⁹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p.55, article 10, et page 62, article 66 sur la juridiction chargée de réprimer les infractions à la police des chiourmes et du bague. Sur cette dernière, voir *infra*, B. L'article 10, sur la compétence des tribunaux maritimes, dispose, à l'alinéa 1, qu'ils « *connaîtront tous les délits commis dans les ports et arsenaux, qui seront relatifs soit à leur police et sûreté, soit au service maritime* », et à l'alinéa second, qu'ils sont compétents « *à l'égard de tous ceux qui en seraient auteurs, fauteurs ou complices, encore qu'ils ne fussent pas gens de guerre ou attachés au service de la Marine* ». Sur les peines en usage dans la marine, voir note 1035.

⁷⁴⁰ Voir *Bulletin des lois de la République Française, seconde série, n°89*, Paris, Imprimerie de la République, an V, la loi du 13 brumaire an V, et *Bulletin des lois de la République Française, seconde série, n°151*, Paris, Imprimerie de la République, an VI, la loi du 18 vendémiaire an VI, sur la révision des jugements prononcés par ces conseils. Quand ces troupes sont embarquées, elles relèvent alors du conseil de justice ou du conseil de guerre des unités dont elles dépendent.

désertions commises par les personnels de l'infanterie et l'artillerie de Marine⁷⁴¹. Sur le modèle de cette dernière juridiction, est créé, en l'an XII, un conseil de guerre maritime spécial, pour juger la désertion des marins⁷⁴². Ces deux dernières juridictions sont réunies, par l'ordonnance du 22 mai 1816, au sein des conseils de guerre permanents⁷⁴³.

Les jugements rendus par l'ensemble de ces juridictions ne sont pas susceptibles d'appel ou de cassation, mais uniquement de révision⁷⁴⁴. Deux conseils de révision existent dans les ports. Le premier est formé du préfet maritime, du chef militaire, du chef d'administration, du procureur et du président du tribunal de première instance. Il examine les recours en révision des jugements du tribunal maritime⁷⁴⁵. Le second est compétent sur les jugements rendus par le conseil de guerre permanent. En effet, la réforme de 1816, en supprimant les conseils spéciaux pour la désertion, étend la possibilité de recours en révision à ce dernier crime⁷⁴⁶. Ce système est réformé par la loi du 4 juin 1858, ou code de justice de l'Armée de mer⁷⁴⁷. La diversité reste le caractère dominant de cette justice. La distinction en fonction du lieu, à terre ou en mer, demeure. À terre, dans chaque arrondissement maritime, la justice pénale militaire est rendue par deux conseils de guerre permanents et deux tribunaux maritimes⁷⁴⁸. En mer, la justice reste rendue soit par un conseil de guerre, soit par un conseil de justice⁷⁴⁹. La révision demeure le

⁷⁴¹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 411-420, arrêté du 19 vendémiaire an XII.

⁷⁴² *Ibid.*, p. 534-538, arrêté du 5 germinal an XII, et p. 546-547, l'arrêté du premier floréal an XII.

⁷⁴³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 255-258, ordonnance du 22 mai 1816.

⁷⁴⁴ Les décisions des juridictions spéciales compétentes en matière de désertion et de délits commis par les forçats ne sont pas susceptibles de révision, et donc d'aucun recours.

⁷⁴⁵ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 14, p. 61, titre VI « de la révision », décret du 12 novembre 1806.

⁷⁴⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle*, op. cit., p. 256, article 3, relatif à l'organisation du conseil de révision, ordonnance du 22 mai 1816.

⁷⁴⁷ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 334-433.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 384, article 1.

⁷⁴⁹ *Ibid.*

seul recours reconnu⁷⁵⁰. Chacune de ces juridictions est, par conséquent, doublée d'une instance compétente en matière de révision.

b – une compétence spéciale

Les commissaires de la Marine participent à l'exercice de cette justice de deux manières. La première est liée à la militarisation de leur statut. En qualité d'officiers, les commissaires sont appelés à siéger dans ces diverses juridictions et sont justiciables devant elles. La seconde découle de la finalité de leurs attributions administrative : gérer les ressources nécessaires au service naval et garantir les droits acquis dans une relation entre un individu et la Marine.

En effet, l'arrêté du 5 germinal an XII, relatif aux conseils de guerre maritime spéciaux, précise que les plaintes pour désertion sont déposées, à terre, par le commissaire aux armements ou celui à l'Inscription maritime⁷⁵¹. Cette compétence est logique au regard des compétences administratives de ces administrateurs. Le premier procède à la levée des marins, le second à la répartition des marins levés pour les besoins du service. Ils sont donc mieux à même d'identifier les éventuels déserteurs⁷⁵². Plus intéressante est l'intervention des commissaires en matière de révision. Les administrateurs exercent, en la matière, une certaine influence. En premier lieu, le chef d'administration est membre du conseil pour la révision des jugements prononcés par le tribunal maritime⁷⁵³. Il est donc amené à juger de la bonne application du droit pénal maritime par les tribunaux maritimes. En outre, l'ordonnance du 22 mai 1816, qui unifie les juridictions compétentes pour les faits

⁷⁵⁰ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 384, article 1. Voir également p. 399, titre V « des pourvois devant la Cour de cassation ». L'article 110 précise que lorsque le jugement concerne un marin ou un militaire de l'armée de mer, le recours en cassation est interdit. À contrario, l'article 111 dispose que les autres personnes jugées par les juridictions maritimes peuvent se pourvoir en cassation, mais uniquement pour cause d'incompétence.

⁷⁵¹ *Id.*, volume 14, p. 535, article 10, arrêté du 5 germinal an XII, relatif aux conseils de guerre maritime spéciaux.

⁷⁵² L'inadéquation, entre les registres du commissaire aux armements et ceux des commissaires des classes, pose, depuis l'Ancien Régime, une présomption de désertion. À mesure que l'absence constatée se prolonge, son degré évolue et à terme, la désertion est consommée.

⁷⁵³ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 61, article 54, décret du 12 novembre 1806.

de désertion, précise, à l'article 3 alinéa 3, qu'« *Il y aura, près le conseil de révision, un commissaire ou sous-commissaire de la Marine faisant les fonctions de commissaire du Roi* »⁷⁵⁴. Ainsi, entre 1816 et 1858, les commissaires de la Marine, en raison de leur rôle près le conseil de révision, apparaissent comme les garants de la légalité des jugements en matière de désertion. En effet, le commissaire près le conseil de révision pour la désertion dispose, avec le défendeur, de l'opportunité d'utiliser cette voie de recours. Cette compétence n'est pas étrangère au rôle fondamental des commissaires au XIX^{ème} siècle. Comme la tutelle administrative, qui permet aux administrateurs de veiller à l'exercice régulier des prérogatives de police intérieure par les chefs de service, la fonction de commissaire du roi près le conseil de révision permet aux commissaires de veiller à l'exercice régulier de la justice maritime en cas de désertion. La notion de droit acquis dépasse ainsi la seule dimension pécuniaire. Pour la Marine, la désertion constitue une entrave à la bonne marche du service⁷⁵⁵. Pour l'individu coupable de cette infraction, il s'agit avant tout de prévenir les éventuels excès dans la procédure applicable en la matière. Par nature exceptionnelle, la procédure applicable en matière de désertion est brève, inquisitoire et sans juré⁷⁵⁶. Les jugements sont exécutoires dans les 24 heures. L'ordonnance du 22 mai 1816, en rendant les jugements de cette juridiction susceptibles de révision, permet aux commissaires d'exercer un certain contrôle de la légalité de cette procédure. Lors de la réforme de 1858, cette fonction de commissaire, désormais impériale, est ouverte à l'ensemble des officiers des divers corps de la Marine.

Cet aspect des fonctions des commissaires se remarque également dès l'introduction de l'instance devant le conseil de guerre permanent. Quand la

⁷⁵⁴ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 256.

⁷⁵⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service) carton 1 (1815 – 1828), arrêté du 17 août 1821 du commissaire général de Cherbourg qui met à la basse paie, pour une campagne, deux marins déserteurs. Le motif invoqué par le commissaire, l'intérêt des armements de l'État, illustre le principe. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (correspondance du commissaire aux travaux), carton 5 (1854 – 1858), lettre du 25 juin 1855, du commissaire aux travaux au commissaire général, sur la désertion de trois ouvriers inscrits.

⁷⁵⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 257, article 7, ordonnance du 22 mai 1816, qui renvoie aux arrêtés des 5 germinal et 1^{er} floréal an XII.

désertion a lieu à terre, la plainte est portée par le commissaire aux armements ou celui préposé à l'Inscription maritime du lieu où le marin a été levé, sur constatation d'une différence entre les états de levée, établis par le commissaire à l'Inscription maritime, et les états d'armement, de la compétence de l'administrateur préposé à ce dernier détail. Cette plainte est adressée au préfet maritime qui décide s'il y a lieu de poursuivre la procédure. À cette occasion, les commissaires donnent leur avis sur les circonstances de l'espèce, avis relayé par le commissaire général chargé de transmettre les plaintes pour désertion au préfet maritime. Une lettre du 12 avril 1848, du commissaire aux armements du port de Brest, l'illustre⁷⁵⁷. En l'espèce, le commissaire aux armements transmet à son supérieur trois plaintes pour désertion, contre des marins embarqués à bord du *Méléagre*. En l'espèce, deux des prévenus se présentent au détail des revues trois jours après la constatation de leur désertion, tandis que le troisième est arrêté cinq jours après par la gendarmerie. En application des dispositions de l'arrêté du 5 germinal an XII, la peine en principe applicable est celle de la bouline, aggravée par les circonstances d'infraction commise en groupe et de désertion d'un navire en partance. Néanmoins, se fondant sur la présentation volontaire de deux des prévenus au bureau des revues, le commissaire estime que « *la meilleure punition à infliger à ces hommes eut été, selon moi, de les mettre sur le Flambeau pour rejoindre le Méléagre à Terre-Neuve* »⁷⁵⁸. Ce commissaire présente un cas similaire dans une lettre du 23 mai 1856⁷⁵⁹. En l'espèce, le problème concerne les éléments matériels constitutifs de la désertion. En effet, un marin est arrêté le 9 août 1855 par la gendarmerie, à Saint-Brieuc, transféré au port de Brest pour y être jugé comme déserteur. Le commissaire conteste l'existence même de l'infraction au motif que le marin « *était de fait, à cette date, en permission puisqu'il avait obtenu une prolongation de 8 jours à la permission de 15 jours, qui lui avait été accordée le 20 juillet, mais le nommé Cochenil n'était pas possesseur du titre qui prouvait cette prolongation et qui pouvait rendre sa position légale* »⁷⁶⁰. Ce document est également révélateur du rôle de garants des droits acquis assuré par

⁷⁵⁷ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ *Id.*, carton 198 (1856).

⁷⁶⁰ *Ibid.*

les commissaires. En effet, dans le but d'assurer la poursuite et la capture des déserteurs, les divers textes réprimant la désertion précisent que des frais de capture sont légalement prévus au bénéfice des personnes qui arrêtent des déserteurs. En l'espèce, les gendarmes ayant procédé à l'arrestation de Cochenil, les frais de capture sont apostillés sur le compte de Cochenil par le corps des équipages de ligne. Néanmoins, en l'absence des éléments constitutifs de la désertion, se pose la question du paiement de ces frais. Le commissaire aux armements ne se prononce pas, mais recommande de renvoyer la question à l'autorité supérieure⁷⁶¹.

2 – Un contrôle plus large en pratique

Bien que légalement limitée aux cas de désertion, la portée réelle du contrôle exercé par les commissaires est plus large. En effet, deux conseils de révision existent au sein de l'arsenal. Le premier est celui compétent en matière de désertion. Le second est compétent pour la révision des autres infractions. Le commissaire général est membre de ce dernier conseil. Au regard des dispositions applicables, ce conseil n'est compétent que sur la décision rendue par les tribunaux maritimes⁷⁶². Les décisions des juridictions embarquées, le conseil de guerre ou le conseil de justice, ne semblent pas susceptibles de recours⁷⁶³. Le commissaire aux armements exerce un certain contrôle sur les jugements rendus par ces juridictions, palliant ainsi les lacunes légales.

En effet, l'une des prérogatives de ce commissaire est le contrôle du désarmement des unités. Il vérifie ainsi la tenue des comptes tant en matière qu'en argent. Il s'assure à cette occasion du respect des droits acquis par les membres de l'équipage. Si une décision du conseil de guerre ou du conseil de justice influe sur ces droits, elle est appréciée par le commissaire aux armements au titre de ses

⁷⁶¹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 198 (1856).

⁷⁶² Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 61, article 51, décret du 12 novembre 1806.

⁷⁶³ *Ibid.*, pages 20 à 25, décret du 22 juillet 1806 sur l'exercice de la justice à bord des vaisseaux.

attributions administratives. La notion de droit acquis fonde l'intervention de ce commissaire en matière de justice rendue en mer⁷⁶⁴. C'est l'extension du contrôle exercé au titre de la police administrative, dans le domaine de la justice maritime. Une lettre du 10 août 1848, du commissaire aux armements de Brest au commissaire général est révélatrice⁷⁶⁵. En l'espèce, le commissaire soulève la question de la légalité de deux jugements rendus par le conseil de justice de la corvette *Galathée*, le premier le 5 janvier 1848 et le second le 27 du même mois. Ces deux jugements font suite à une première décision, en date du 28 décembre 1847. En l'espèce, le conseil de justice de la *Galathée* est réuni pour juger un matelot de troisième classe accusé de vol à terre au préjudice d'un colon. Par son jugement du 27 décembre 1847, le conseil de justice du navire, constatant que le vol est commis à terre, se déclare incompétent en application de l'article 76 du décret du 22 juillet 1806⁷⁶⁶. Cette première décision, à la différence des deux autres, ne soulève aucune remarque de la part du commissaire. Le jugement rendu le 5 janvier, pour les mêmes faits, condamne, néanmoins, le matelot à recevoir douze coups de corde, appuyant sa décision sur l'article 43 de la loi du 22 août 1790. Cette peine est aggravée le 27 janvier, suite à une récidive. Cette fois, le prévenu, en application de l'article 45 de la loi du 22 août 1790, est condamné à courir la bouline. En outre, en application de l'article 8 de ce texte, il est rétrogradé de la seconde à la troisième classe, pour la solde⁷⁶⁷. Pour le commissaire aux armements, ces deux dernières décisions sont manifestement illégales quant à la peine applicable. Comme le conseil du 27 décembre, il conclut, en application de

⁷⁶⁴ Cette intervention ne concerne pas uniquement les excès de pouvoir des officiers commandant. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E1 (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général) carton 77 (1808), lettre du 29 novembre 1808 du commissaire aux armements et prises au chef d'administration. Le commissaire soulève le problème de légalité de la marche défendue par le chef d'administration, dans le cas d'individus dénoncés comme déserteurs par les capitaines de vaisseaux, mais revenus à bord avant le jugement du conseil de guerre. Le chef d'administration décide de prononcer la retenue des salaires de ces individus, comme s'ils étaient jugés comme déserteurs. Le commissaire aux armements écrit à son supérieur que cette marche « *n'est pas conforme à cette justice exacte et rigoureuse que nous devons observer toutes les fois qu'il s'agit de priver un homme du fruit de son travail* ».

⁷⁶⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

⁷⁶⁶ *Ibid.* Le jugement du 27 décembre 1847 est annexé à la lettre du 10 août 1848.

⁷⁶⁷ Le conseil de justice commet ainsi une erreur sur la qualité du marin jugé.

l'article 76 du décret du 22 juillet 1806, à l'incompétence du conseil de justice de la *Galathée*. Ce problème de compétence se double, en outre, d'une question relative à la composition des conseils des 5 et 27 janvier 1848. En effet, le conseil de justice est, en principe, composé d'officiers du bâtiment sur lequel il est réuni. Cependant, les deux conseils en cause sont composés d'officiers ne faisant pas partie de l'équipage. Le commissaire aux armements critique aussi le fondement de la peine, l'article 45 de la loi du 22 août 1790, ce dernier étant « *contraire aux dispositions plus récentes du décret du 22 juillet 1806* »⁷⁶⁸. Il conclut : « *Par suite de cette illégalité et contrairement au jugement équitable qu'il a prononcé le 28 décembre 1847, le premier conseil, réuni de nouveau le 27 janvier 1848, pour juger un même délit, se reconnaît compétent et condamne le coupable, comme récidiviste, par suite du jugement illégal du 5 janvier, à courir la bouline, peine qui entraîne la réduction à la basse solde. Il est vrai que cette dernière disposition n'a pas affecté la position du nommé Franchy, qui est matelot de troisième classe, mais les deux jugements qui l'ont condamné, le 5 et le 27 janvier 1848, n'en sont pas moins illégaux* »⁷⁶⁹. La proximité avec le contrôle exercé au titre de la tutelle administrative est flagrante. Le commissaire procède à un examen de la légalité de l'acte au niveau de la forme, ici la composition et la compétence du conseil de justice de la *Galathée*. Puis, il critique le fond des jugements, en raison de l'impact sur les droits acquis par le matelot⁷⁷⁰.

Un autre courrier, du 11 juillet 1851, est plus révélateur. En l'espèce, le conseil de justice de l'avis à vapeur le *Milan*, par jugement du 6 mai 1851, condamne deux officiers mariniers : le premier pour avoir introduit de l'alcool à bord et pour mauvaise exécution des ordres, le second pour avoir mal exécuté les ordres et pour avoir tenu des propos séditionnels ; respectivement, à un mois de prison et trois ans de réduction de paie pour l'un, et trois ans de réduction de paie pour l'autre⁷⁷¹. La forme, c'est-à-dire la composition de la juridiction, n'est pas remise en cause.

⁷⁶⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

⁷⁶⁹ *Ibid.* La légalité des peines prononcées est également sujette à caution, en raison de l'abolition, réalisée en mars 1848, des peines corporelles de la justice maritime militaire.

⁷⁷⁰ Même si, en l'espèce, c'est principalement la légalité formelle de l'acte qui est en discussion.

⁷⁷¹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).

Néanmoins, le fond suscite un certain nombre de remarques de la part du commissaire aux armements. Il estime, au regard des principes généraux du droit pénal, que les peines contre le premier officier marinier, à savoir un mois de prison et trois ans de réduction de paie, sont irrégulières puisque « *dans le cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte doit seule être prononcée* »⁷⁷². Quant à la peine énoncée contre le second, elle est illégale puisque son texte fondateur, le décret du 16 nivôse an II, a été abrogé par les décrets des 22 juillet et 12 novembre 1806⁷⁷³. Les peines applicables sont donc celles prévues par la loi du 22 août 1790, modifiée par le décret du 12 mars 1848⁷⁷⁴. Cette interprétation, remarque le commissaire aux armements, semble être implicitement reconnue par le conseil de justice du *Milan* lors d'un autre jugement du 13 mai 1851, dans lequel il condamne un matelot, également coupable de désobéissance, à un mois d'emprisonnement⁷⁷⁵. Surtout, le commissaire aux armements conclut : « *Vous jugerez, monsieur le Commissaire Général, si, dans l'intérêt des sieurs Vidal et Bedouin, comme dans celui de la loi, il n'y a pas lieu de signaler au ministre les irrégularités dont je viens d'avoir l'honneur de vous entretenir* »⁷⁷⁶. Même si le corps du courrier s'étend sur le problème de légalité, ce dernier ne se pose qu'en raison du préjudice subi par les marins en cause. Leurs droits acquis, en l'espèce leur grade et leur paie, sont mis en cause par une mauvaise interprétation des textes. La bonne application de la loi pénale de la Marine permet donc de les rétablir. Cette intervention du commissaire aux armements dans l'exercice de la justice à bord des vaisseaux est liée, comme en matière de jugement des déserteurs, au caractère spécial de la procédure applicable, plus marqué qu'en matière de justice rendue à terre. En effet, le décret

⁷⁷² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 48, p. 91. Ce texte abolit les peines corporelles toujours utilisées dans la Marine, les coups de corde, la bouline et la cale, et les remplace par l'emprisonnement. Ces peines étaient prévues par le code pénal des vaisseaux à l'article 5. Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 1, p. 130, article 5 du Titre II, « *Des Peines et Délits* », du décret du 22 août 1790.

⁷⁷⁵ Le décret du 22 août 1790 prévoit, à l'article 14 du titre II, la peine des coups de corde en cas de désobéissance.

⁷⁷⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), sous-série « Lettres du commissaire aux armements », carton 194 (1851).

du 22 juillet 1806, sur la justice rendue à bord des unités en opération, ne comporte aucune disposition sur les voies de recours possibles contre les jugements des conseils de justice et ceux des conseils de guerre. En l'absence de disposition expresse, deux interprétations sont possibles. Soit ces jugements sont susceptibles d'accéder aux voies de recours de droit commun, soit ils ne le sont pas. En raison du caractère spécial de la justice maritime, la seconde interprétation doit être retenue. Par conséquent, la justice à bord tend à être confondue avec le pouvoir disciplinaire des officiers du bord⁷⁷⁷. L'intervention du commissaire aux armements permet d'éviter la confusion totale entre le domaine disciplinaire et le domaine judiciaire. Au-delà, comme la tutelle administrative, ce contrôle des décisions de justice maritime est assimilable à un conseil de l'autorité supérieure. Enfin, en conséquence de la police administrative que les commissaires exercent, ils interviennent en matière d'exécution des peines, en raison de leurs effets économiques. Une note du 15 février 1854, du commissaire aux travaux du port de Cherbourg au commissaire général, relative à un ouvrier inscrit, condamné pour vol dans l'arsenal par le tribunal maritime, l'illustre⁷⁷⁸. L'ouvrier est condamné « à six mois d'emprisonnement, à une amende triple de la valeur des objets volés, à l'expulsion de l'arsenal et aux frais de justice »⁷⁷⁹. Le commissaire aux travaux propose, pour assurer le paiement de l'amende, de prélever le montant sur les sommes acquises par l'ouvrier condamné, sommes déposées à la caisse des gens de mer. Il propose au commissaire général d'expédier des ordres en ce sens au commissaire à l'Inscription maritime compétent.

Ce dernier mode d'intervention du Commissariat, en matière d'exercice de la justice maritime militaire, est le seul à subsister après la réforme de 1858⁷⁸⁰. La

⁷⁷⁷ Cette sévérité de la justice des forces navales est liée aux revers subis par la Marine durant les guerres révolutionnaires et impériales. L'une des causes du déclin brutal de la Marine à cette époque est la crise morale que connaissent les inscrits maritimes, prompts à la désertion et à l'indiscipline. La sévérité de la justice doit permettre de restaurer la discipline nécessaire aux forces armées. Néanmoins, l'absence de recours accroît le risque d'arbitraire en la matière. Voir également *infra*, partie 2, chapitre 1.

⁷⁷⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 5 (1854 – 1858).

⁷⁷⁹ *Ibid.*

⁷⁸⁰ *Id.*, carton 6 (1858 – 1862), lettre du 4 avril 1861 à propos d'un ouvrier condamné pour désertion. En l'espèce, l'ouvrier est également condamné aux frais de procédure. Néanmoins, en raison d'une erreur, les frais de capture ne sont pas comptés parmi ces derniers. Afin de régulariser cette

création d'un conseil de révision, compétent sur les jugements rendus en mer, lève le flou sur les recours possibles sur ces derniers. Le contrôle de fait du commissaire aux armements sur les décisions de ces juridictions cesse. La fonction de commissaire du gouvernement, en matière de révision des jugements pour désertion, est ouverte à tous les officiers⁷⁸¹. Cette ouverture consacre la militarisation de l'arsenal en général et des commissaires en particulier. La désertion porte atteinte à l'honneur militaire, l'ensemble des officiers, quel que soit leur corps, doit donc participer au jugement. Ce déclin du rôle des commissaires se remarque enfin par la suppression de la juridiction spéciale chargée de juger les infractions commises par les forçats. L'abolition de cette juridiction illustre, outre le déclin du rôle des commissaires en matière de justice, la tendance à la spécialisation du corps, qui s'amorce dans les années 1850. En effet, suite à la réforme de 1854 en matière de travaux forcés et à la déclaration de Paris en 1856, les commissaires de la Marine perdent leurs attributions en matière de bagne et de course maritime.

B – Travaux forcés et prises maritimes

Le fondement des attributions des commissaires dans ces deux domaines est encore une fois économique. Les forçats font partie de la ressource humaine employée dans les arsenaux, ils sont donc de la compétence de l'administration économique. La compétence des commissaires en matière de prises est fondée, de son côté, sur la notion de droit acquis⁷⁸². Les parts de prises déclarées valides sont des droits pécuniaires acquis aux individus qui ont participé à la capture de la prise (1). De même, la condamnation aux travaux forcés accorde à la Marine le droit à

situation, le commissaire propose l'enregistrement comptable de ces frais au bureau des revues, afin de les prélever sur les futurs salaires de cet ouvrier.

⁷⁸¹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 58, p. 384, article 7 de la loi du 4 juin 1858.

⁷⁸² Voir DE PISTOYE (Alphonse) et DUVERDY (Charles), *Traité des prises maritimes, dans lequel on a refondu le traité de Valin en l'appropriant à la législation nouvelle*, Paris, chez Auguste Durant, Libraire, 1859, tome premier, page 157. Les continuateurs de Valin précisent que « le droit de prise n'appartient qu'à l'État, qui en confie l'exercice aux équipages de ses bâtiments de guerre, ou qui le communique à des particuliers qu'il accepte comme enrôlés volontaires, des sortes de corps francs qui n'ont pour solde que le produit du butin que l'État doit leur adjuger, après avoir vérifié la validité des prises ».

disposer d'un condamné pour un temps donné (2). La majorité de ces attributions est retirée aux commissaires de la Marine au début du Second Empire.

1 - Les prises maritimes

La perte de compétence est moindre en matière de prises. La déclaration de Paris de 1856 ne fait qu'interdire la délivrance de commissions aux particuliers, abrogeant, en conséquence, les prérogatives des administrateurs de la Marine sur les armements corsaires. Les éventuelles prises réalisées durant un conflit par les navires de la flotte restent valables. Dès lors, il est nécessaire, en matière de prises, de distinguer les prérogatives des commissaires sur les armements corsaires (a), des prérogatives en matière de déclaration de bonnes prises (b).

a – la police des armements corsaires

En matière de police des armements corsaires, les commissaires exercent la surveillance de la conformité de ces armements aux textes réglementant la course. Cette surveillance se justifie par la perte en ressources humaines que constitue la pratique de la course pour la Marine. En effet, en raison du mode de levée des marins nécessaires au service des navires de l'État, l'ensemble de la population maritime se trouve dans l'obligation de servir à bord des navires de l'État⁷⁸³. En autorisant la constitution d'équipages corsaires, l'État accepte de se priver d'une partie de la main-d'œuvre utile à ses propres armements au profit d'armateurs privés. Ses représentants pour les affaires maritimes, les commissaires, disposent, dans une certaine mesure, de la police sur ces équipages pour éviter d'éventuels abus au détriment de l'État ou des marins engagés à bord du corsaire. Ces prérogatives se justifient également par la position du corsaire. Par sa commission, il devient un auxiliaire des forces navales, soumis de ce fait aux règlements militaires.

⁷⁸³ Voir *infra*, partie 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 2.

Par conséquent, perpétuant les pratiques antérieures, les Révolutionnaires confient aux administrateurs des classes le soin de vérifier si la composition de l'équipage est conforme aux dispositions légales. L'article 4 de la loi du 31 janvier 1793, « *qui autorise les citoyens françois à armer en course* », dispose qu'un sixième, au plus, de l'équipage d'un corsaire peut être constitué de marins classés, c'est-à-dire de marins soumis à l'obligation de service⁷⁸⁴. Les administrateurs de la Marine, comme sous l'Ancien Régime, ne peuvent viser les rôles d'équipage des corsaires, en cas de dépassement de ce quota. Le même article précise que les infractions à cette disposition sont de la responsabilité des administrateurs des classes et des armateurs. La portée du contrôle des administrateurs de la Marine est accrue durant le Consulat. Outre le contrôle de la composition de l'équipage, le règlement du 2 prairial an XI fait des commissaires de la Marine des rouages centraux dans la délivrance des lettres de marque et des commissions en guerre et marchandises. L'article 18 de ce texte dispose que ces demandes sont faites aux administrateurs de la Marine ou aux commissaires aux relations commerciales⁷⁸⁵. L'article 23 précise, de son côté, que « *les administrateurs de la Marine et les commissaires des relations commerciales seront personnellement responsables de l'emploi des lettres de marque qui leur seront envoyées par le ministre, et qui ne seront, conformément à l'article 18 ci-dessus, par eux remis aux armateurs et capitaines qu'après que les vérifications prescrites par cet article auront été remplies, l'acte de cautionnement souscrit, et le rôle d'équipage arrêté* »⁷⁸⁶.

L'application de ces deux articles implique que, dans les faits, l'appréciation de la conformité de l'armement corsaire aux règlements applicables revient aux administrateurs de la Marine et aux commissaires des relations commerciales. Les commissaires de la Marine préposés à l'Inscription maritime, interviennent, en la matière, à deux titres. En premier lieu, au titre de leurs attributions en matière de levée des équipages, ils contrôlent la composition des équipages corsaires⁷⁸⁷. En outre, en leur qualité de représentants du ministre de la Marine au niveau local, ils

⁷⁸⁴ Voir LEBEAU, *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 3, p. 272. Cette disposition est reprise dans l'arrêté du 2 prairial an X, à l'article 9.

⁷⁸⁵ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire).

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ Voir *Infra*, partie 2, chapitre 1, section 1.

exercer, en son nom, ses prérogatives en matière de délivrance de lettres de marque⁷⁸⁸. Une circulaire du 7 thermidor an XI du chef d'administration du port de Toulon aux commissaires de l'Inscription maritime, interprétative de l'arrêté du 2 prairial en XI, donne des précisions sur l'exercice de ces prérogatives⁷⁸⁹. Les propos préliminaires illustrent la justification de cette compétence : « *on a eu principalement en vue de maintenir la surveillance de l'administration sur cette partie qui intéresse également les actionnaires, les marins et la Caisse des invalides* »⁷⁹⁰. Dans ce but, le chef d'administration ordonne aux commissaires de l'Inscription maritime de refuser la délivrance des rôles d'équipages des corsaires dont la police d'armement n'est pas conforme, et de lui fournir, à l'occasion des demandes de lettres de marque, tous les renseignements nécessaires sur les navires. De même, en matière de comptes d'armement, comptes qui doivent être déposés au greffe du tribunal de commerce, les commissaires de l'Inscription maritime doivent faire « *toute réquisition nécessaire pour contraindre les armateurs à ce dépôt* »⁷⁹¹. Par ailleurs, en raison du caractère administratif des commissions et lettres de marque, le rôle de la juridiction commerciale est secondaire. Outre le dépôt des comptes d'armement, elle reçoit également les cautions, obligatoires pour armer en course⁷⁹². Néanmoins, elle ne fait que recevoir ces cautions. Leur appréciation relève du commissaire à l'Inscription maritime. Le chef d'administration écrit à cet égard : « *Les articles 20 et 31, en exigeant un*

⁷⁸⁸ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine – République, Empire), article 19 relatif à la durée de l'autorisation à partir en course, règlement du 2 prairial an X. Elle est fixée par le Ministre sur proposition du commissaire à l'Inscription maritime. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 35 (an IX – 1806), lettre du 12 prairial an IX, prescrivant aux commissaires du quartier de Toulon de délivrer leurs lettres de marque à deux armateurs « *quand ils seront prêts à prendre la mer* ».

⁷⁸⁹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI).

⁷⁹⁰ *Ibid.* Voir également lettre du 10 prairial de la même année. Le chef d'administration du port de Toulon écrit aux commissaires de l'Inscription maritime : « *Avant de faire remise de ces lettres aux armateurs ci-dessus désignés, il faut vous assurer si les bâtiments qu'on propose d'armer sont en bon état et d'une marche supérieure, et surtout si les armateurs offrent sûre et bonne caution* ».

⁷⁹¹ *Ibid.*

⁷⁹² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), articles 4 et 20, règlement du 2 prairial an X.

cautionnement, n'ont pas dit formellement qu'il sera fourni en immeubles puisqu'il ne serait ni prudent ni convenable d'éloigner de la course des négociants qui, n'ayant pas personnellement d'immeubles, seraient pourtant très solvables. Ainsi, la plus grande latitude vous est laissée à cet égard, et vous pouvez refuser toute caution qui ne vous paraîtrait pas d'une solvabilité suffisante »⁷⁹³. L'intervention de l'administration de la Marine est, à nouveau, justifiée par les droits que fait naître la course : « *Vous ne devez pas perdre de vue que le cautionnement est applicable à tous les cas résultant de la course, qu'il est, avec la fortune de l'armateur, la garantie non seulement contre les infractions aux règlements, mais aussi des intérêts des équipages et de la Caisse des invalides. Je dois, à cet égard, vous faire observer que les certificats délivrés par les tribunaux, et en exécution des articles 18 et 21, n'obligent pas l'administration de la Marine à admettre une caution dont la solvabilité lui paraîtrait d'ailleurs incertaine* »⁷⁹⁴.

b - Les déclarations de bonne prise

À cette police des armements corsaires, s'ajoutent les prérogatives relatives à la validité même de la prise, c'est-à-dire, les prérogatives exercées dans le cadre de la procédure de la déclaration de bonne prise.

Suite à la suppression des amirautés, se pose, de 1793 jusqu'aux réformes du Consulat, la question de la juridiction compétente en la matière. Ce débat, bien qu'il n'aborde pas directement la question des prérogatives des administrateurs de la Marine, a des conséquences sur leur portée exacte. Dans un premier temps, les jugements de déclaration de bonne prise sont de la compétence des tribunaux de commerce, compétence formellement reconnue par la loi du 14 février 1793⁷⁹⁵. Dans ce cadre, les administrateurs de la Marine ont pour seule prérogative l'obligation de rédiger un rapport sur les circonstances de la prise. L'instruction

⁷⁹³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI).

⁷⁹⁴ *Ibid.*

⁷⁹⁵ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 3, p. 307-308.

préalable relève des juges de paix du lieu où la prise a été amenée⁷⁹⁶. Cette procédure est rapidement critiquée. Il lui est reproché, notamment, de ne pas respecter le principe de séparation des pouvoirs, tel qu'il résulte de l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790⁷⁹⁷. En effet, lors de l'adoption de cette dernière, l'attribution des compétences contentieuses des anciennes amirautés aux juridictions commerciales est fondée sur le caractère principalement marchand des litiges portés devant ces anciennes juridictions. En outre, la question des prises maritimes ne se pose pas. L'Assemblée Nationale émet alors des déclarations en faveur de l'abolition de la course. Cependant, l'état de guerre, à partir du printemps 1792, et l'infériorité de la flotte, poussent les révolutionnaires à adopter la loi du 31 janvier 1793, autorisant les armements corsaires. Parce qu'ils disposent du domaine de compétences contentieuses des amirautés, les tribunaux de commerce reçoivent alors compétence pour juger des prises. Néanmoins, cette attribution fait fi de la nature de la course et du droit de prise. Certes, la procédure est contentieuse, le jugement de bonne prise devant, de manière contradictoire, déterminer si la prise est légale ou non. Dans ce dernier cas, les armateurs sont tenus, outre la restitution des biens pris, à un dédommagement via les cautions déposées. Cependant, le droit de prise est une prérogative de puissance publique. Elle fait partie du *jus ad bellum*, et sa délégation relève du pouvoir exécutif seul⁷⁹⁸. Dès lors, le corsaire est un auxiliaire des forces navales, non un entrepreneur commercial. L'appréciation de la validité des prises est donc une prérogative administrative. Par conséquent, confier les déclarations de bonne prise à une juridiction judiciaire revient à enfreindre la séparation absolue posée par l'article 13 de la loi sur l'organisation judiciaire. La compétence des tribunaux de commerce en la matière est donc supprimée par la loi du 18 brumaire an II,

⁷⁹⁶ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 3, p. 308, article 4, loi du 14 février 1793. Cet article précise néanmoins que cette instruction est réalisée sur réquisition de l'officier préposé au syndic des classes, c'est-à-dire, d'un officier d'administration de la Marine.

⁷⁹⁷ Voir DE PISTOYE (Alphonse) et DUVERDY (Charles), *Traité des prises maritimes, dans lequel on a refondu le traité de Valin, en l'appropriant à la législation nouvelle, op. cit.*, tome premier, p. 149-158.

⁷⁹⁸ Voir AZUNI (Dominique Albert), *Droit maritime de l'Europe*, Paris : chez l'auteur, tome 2, 1805, p. 282.

relative aux contestations sur la validité des prises faites par les corsaires⁷⁹⁹. Désormais, « *toutes les contestations nées et à naître, sur la validité ou l'invalidité des prises faites par les corsaires, seront décidées par voie d'administration par le Conseil exécutif provisoire* »⁸⁰⁰. En outre, tirant les conséquences du caractère administratif de la déclaration de bonne prise, la loi du 23 messidor an II, relative aux prises faites par les vaisseaux de guerre de la République, accroît les prérogatives des administrateurs de la Marine leur confiant l'instruction préalable⁸⁰¹. Cependant, le texte ne précise pas quel administrateur est compétent, et se borne à utiliser l'expression « commissaire de la Marine et des colonies »⁸⁰². Cette absence de précision ne suscite, néanmoins, aucune difficulté et l'instruction préalable est effectuée par les commissaires de l'Inscription maritime, pour les prises réalisées par les corsaires ou ceux préposés au détail des armements et prises, en cas de prises réalisées par les navires de l'État. Le Directoire revient sur ce régime et rétablit la compétence des juridictions commerciales⁸⁰³.

Le régime des déclarations de bonne prise est définitivement fixé par l'arrêté du 6 germinal an VIII, complété par l'arrêté du 2 prairial an XI⁸⁰⁴. Les solutions envisagées durant la Convention sont confirmées. La validité des prises est jugée par une juridiction spéciale, le conseil des prises, après une instruction réalisée par l'« *officier d'administration du port où la prise a été amenée* », c'est-à-dire, le commissaire à l'Inscription maritime localement compétent⁸⁰⁵. Si la prise est

⁷⁹⁹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 4, p. 217.

⁸⁰⁰ *Ibid.*

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 496. Outre l'instruction, ils partagent avec le juge de paix du lieu où la prise est conduite, la réception du rapport fait par le conducteur de la prise.

⁸⁰² Alors que les textes statutaires qualifient les administrateurs de la Marine d'agents civils. Cette rédaction de la loi du 23 messidor an II illustre la portée réelle des réformes révolutionnaires en matière d'administration maritime.

⁸⁰³ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 128-137, décret du 3 brumaire sur l'administration des prises réalisées sur les ennemis de la République. Durant le débat préalable, la création d'un conseil des prises est envisagée.

⁸⁰⁴ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 189-192, arrêté portant création d'un conseil des prises, et SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine-République, Empire), article 72, arrêté du 2 prairial an XI.

⁸⁰⁵ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 189, article 8. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 37 (an IX – an XI), circulaire du chef d'administration aux

réalisée par un navire de l'État, l'instruction relève du commissaire aux armements du port militaire où elle est amenée⁸⁰⁶. Enfin, dans la logique commandant la compétence des administrateurs de la Marine, ces derniers surveillent la répartition des parts de prises, une fois ces dernières jugées bonnes. L'arrêté du 2 prairial an XI précise que la répartition des parts de prises est réalisée par un conseil composé d'officiers, en présence du commissaire à l'Inscription maritime⁸⁰⁷. À cette occasion, il s'assure que les retenues légales sont versées par les armateurs⁸⁰⁸. Par ailleurs, en raison du rôle de garant des droits acquis des commissaires, ces derniers sont chargés de prendre les mesures conservatoires des parts de prises non réclamées, et assurent le respect des droits de l'État⁸⁰⁹. Enfin,

commissaires de l'Inscription maritime sur un excès de pouvoir commis par le commissaire de l'île de Ré. En l'espèce, cet officier ordonne la restitution de deux navires battant pavillon des États-Unis, quelques jours avant la signature de la convention entre la République Française et les États-Unis relative à la course. Le conseil des prises annule cette décision. Le chef d'administration rappelle aux administrateurs de l'Inscription maritime qu'ils « *doivent se borner à faire la première instruction* ». Dans le même sens, voir une lettre du 26 prairial an X, à propos d'un « *acte de piraterie* », en l'espèce, la capture d'un navire anglais par un corsaire, dont la commission a été délivrée par le commissaire principal de la Guadeloupe, après la signature de la paix, et en connaissance de cause.

⁸⁰⁶ Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A. Cette compétence découle de la fonction principale de ce commissaire aux revues : procéder aux revues du personnel lié à la Marine, dans l'arsenal, afin d'en constater les droits légalement acquis. Les parts de prises entrent dans cette définition et tombent dans le champ de compétences de ce commissaire. L'instruction lui permet d'en constater la légalité. Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806), rapport du 13 vendémiaire an XIII, faisant suite à l'instruction préalable de la prise de la tartane *Le Requin* par la corvette de l'État *La Tactique*.

⁸⁰⁷ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), article 99. En cas de répartition non conforme aux dispositions de l'arrêté du 2 prairial an XI, l'Inspection est compétente pour poursuivre les armateurs contrevenants.

⁸⁰⁸ Cela concerne la retenue en faveur de la caisse des invalides et l'ensemble des frais pouvant naître d'une prise. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 61 (1807), lettre du 23 avril, sur le paiement de frais de surestaries. Voir également une lettre du 10 juillet, du commissaire aux armements, sur les erreurs contenues dans la liquidation d'une prise ; lettre du 28 juillet de la même année, à propos du paiement des frais de rescousse, c'est-à-dire, les frais dus en raison du sauvetage d'un navire national pris par l'ennemi.

⁸⁰⁹ Sur les parts de prises non-réclamées, Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 35 (an IX – 1806), note du chef d'administration du port de Toulon, du 9 pluviôse an IX, dans laquelle il précise aux commissaires de l'Inscription maritime ainsi qu'au détail des armements et prises, que les parts de prises de marins décédés sans tester ou déserteurs, sont déposées à la caisse des invalides en attendant leur régularisation. Voir également, en ce sens, lettre du 7 frimaire an X, du chef d'administration aux commissaires de l'inscription maritime. Sur les droits de l'État, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs),

le paiement des parts est effectué dans les bureaux de l'Inscription maritime. Quand la prise est réalisée par un navire de l'État, la répartition et le paiement sont opérés par le commissaire aux armements⁸¹⁰.

Suite à la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, la délivrance de lettres de marque est interdite⁸¹¹. Les attributions des administrateurs de la Marine sur les corsaires sont, en conséquence, abolies. Néanmoins, les commissaires chargés du détail des armements conservent leurs prérogatives en matière de prises faites par l'État. En pratique, en raison de la nature du droit de prise, ces prérogatives ne s'exercent qu'en circonstances de guerre et restent exceptionnelles⁸¹².

sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 36 (1806 – 1812), lettre du 4 avril 1812 du chef d'administration de l'arsenal de Toulon au commissaire chargé de l'Inscription maritime dans ce même port. En l'espèce, le chef d'administration du port de Toulon ordonne au commissaire à l'Inscription maritime de prendre toutes les diligences nécessaires pour que la Marine préempte sur les matières nécessaires à la construction d'un four, en l'espèce, les fers, cuivres travaillés et bois pris sur le navire le *Commerce*, par le corsaire la *Babiole*.

⁸¹⁰ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9618 (ordonnances et autres pièces relatives à la Marine–République, Empire), le chapitre 5 « répartition » du titre 2 « prises » de l'arrêté du 2 prairial an XI. Voir SHD Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du 7 octobre 1809 sur la validité de parts de prises accordées à des marins débarqués pour maladie. En principe, ces dernières sont dues, même en cas de maladie. En l'espèce, les marins sont débarqués pour cause de maladie vénérienne. Le commissaire aux armements soulève la question de savoir si la faveur doit leur être accordée ou réservée aux marins tombés malades ou blessés durant le service.

⁸¹¹ Voir ORTOLAN (Théodore), *Règles internationales et diplomatie de la mer*, quatrième édition, Paris, Librairie de Henri Plon, 1864, volume 2, p. 485-486. À partir de cette date, la France ne délivre plus de commission, à la différence des États-Unis, non-signataire à cette déclaration.

⁸¹² Par exemple, à propos de prises réalisées durant la Guerre Franco-Prussienne de 1870, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (services administratifs), sous-série 2E (commissaire aux armements), lettres du commissaire aux armements, carton 203 (19 mars 1870 – 15 février 1871), lettre du 31 août relative à un chargement de seigle appartenant à un commerçant anglais, basé à Amsterdam, et trouvé à bord d'un navire marchand prussien, le *Graf von Krassov*, ou lettre du 10 septembre 1870 sur l'instruction de la prise le *Nipon*. Dans une lettre du 30 septembre, le commissaire aux armements informe que, suite à un retard dans le déchargement de la cargaison de cette prise, l'intégrité de cette dernière est menacée. « *Pour éviter de trop grands frais aux propriétaires des chargements aussi bien qu'aux capteurs* », le commissaire aux armements propose, en vue d'assurer la conservation de ces biens, de les placer dans les magasins de la Marine à Brest. Plus intéressante, lettre du 24 novembre sur des bris de scellés. Ces scellés, dont l'apposition revient au commissaire du port où est conduite la prise, fixent de manière définitive la composition de la prise (cargaison, biens mobiliers, etc.). C'est une mesure d'instruction. En l'espèce, il apparaît que certains scellés de la prise la *Magdalène* ont été retirés, et qu'une partie des vivres saisis a faisandé, par négligence. Le commissaire demande une contre-visite de la prise, par les agents qui ont procédé à l'apposition des scellés, afin de constater les bris de scellés et la négligence dans la conservation des vivres. En matière de préemption, voir la lettre du 6 janvier 1871, dans laquelle le commissaire aux armements de Brest, à propos de l'opportunité à préempter sur des vivres issus de prises, rappelle que l'« *L'État s'est réservé le droit de préempter les matières, denrées et marchandises provenant des prises faites sur*

2 – Le bagne

En matière de bagne, la perte de compétence des commissaires est plus importante. Les compétences des commissaires de la Marine en la matière, semblent de prime abord, en dehors de la logique qui commande leurs prérogatives : la surveillance de l'ordre économique maritime. En effet, le bagne est le lieu où sont regroupés les condamnés à une peine de droit commun, les travaux forcés. Néanmoins, cette compétence des administrateurs de la Marine trouve son origine dans la coutume, elle-même fondée sur des considérations utilitaristes (a)⁸¹³. Le bagne apparaît ainsi comme un service de l'arsenal (b).

a – Un mode d'exécution hérité de l'Ancien Régime

La peine des travaux forcés, telle qu'elle est purgée durant la première moitié du XIX^{ème} siècle, résulte de l'évolution que connaît la peine des galères, dans la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle.

En 1748, le corps des galères est supprimé par une ordonnance du 27 septembre⁸¹⁴. Son personnel militaire et civil est rattaché au corps des vaisseaux, et le matériel récupéré est réparti entre les grands arsenaux : Brest, Toulon et Rochefort. La chiourme est également répartie entre ces ports⁸¹⁵. Néanmoins, la peine des galères continue d'être prononcée⁸¹⁶. En pratique, les condamnés sont dirigés vers les ports pour y réaliser des travaux pour le compte de la Marine. En effet, cette réforme se produit à une période difficile pour la Marine. Son manque de moyens

l'ennemi, jugées nécessaires à l'approvisionnement de la Marine et des armées ». Par conséquent, ce commissaire demande à son supérieur de provoquer une décision du préfet maritime.

⁸¹³ Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 41. Le baron Portal, ministre de la Marine, écrit à ce propos : « Depuis la suppression des galères à rames, ce n'est que par tradition que la Marine est restée chargée de garder et d'entretenir les individus condamnés aux travaux forcés ».

⁸¹⁴ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, op. cit., volume 22, p. 221.

⁸¹⁵ *Ibid.*

⁸¹⁶ La doctrine pénale de l'époque ne mentionne pas cette évolution. Voir JOUSSE (Daniel), *Traité de la justice criminelle de France*, Paris : chez Debure père libraire, 1771, tome premier, p. 47-50 sur les galères perpétuelles ; et p. 61-62, sur les galères à temps. Voir également MUYART DE VOUGLANS (Pierre-François), *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Neuchâtel, Suisse, Chez la Société Typographique, 1781 p. 56-57.

est révélé durant la Guerre de Succession d'Autriche⁸¹⁷. L'utilisation des forçats, main-d'œuvre peu chère et corvéable à merci, doit permettre à la Marine de combler ses carences en personnel. Sous le règne de Louis XVI, la victoire stratégique de la *Royale* sur la *Navy* durant la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies, la généralisation de certaines innovations techniques, comme le doublage des coques des navires avec du cuivre, ou l'augmentation des armements à caractère scientifique reposent, en partie, sur le travail des galériens⁸¹⁸.

Ce mode d'exécution de la peine des galères survit à l'Ancien Régime et est confirmé durant l'Empire. Lors des débats relatifs au projet de code pénal, en 1791, il est défendu par l'Intendant Malouet, durant les discussions relatives aux peines afflictives et infamantes⁸¹⁹. Il déclare devant l'Assemblée Nationale, durant la séance du 2 juin 1791, que « *ces 6 000 forçats coûtent à l'Etat 1 600 000 livres. Il y a, à peu près, 1 000 000 de livres de gagné par le travail de ces hommes* »⁸²⁰. Les galériens sont une ressource utile et peu coûteuse, nécessaire aux travaux des arsenaux. Le mode d'exécution de la peine des galères, tel qu'il résulte de la suppression du corps des galères, doit être conservé. Le Code Pénal de 1791 et le Code des Délits et des Peines consacrent en partie cette conception. Le principe d'un travail obligatoire est conservé sous la qualification de « peine des fers »⁸²¹. À la lecture des dispositions de ces codes, il apparaît que ce travail est réalisé avant

⁸¹⁷ Si, pendant la Guerre de Succession d'Autriche, la flotte parvient à éviter des défaites importantes, elle laisse la Marine britannique acquérir la maîtrise des mers. Cela explique les désastres de la Guerre de Sept Ans, notamment la bataille des cardinaux, le 20 novembre 1759, et la perte de la majorité des colonies en Amérique continentale.

⁸¹⁸ Voir ACERA (Martine) et MEYER (Jean), *Histoire de la Marine française*, Rennes, Éditions Ouest-France, 1994, p. 113-129. Même si cet ouvrage ne mentionne que peu les forçats, il illustre les progrès quantitatifs et qualitatifs réalisés dans les années 1770 – 1780, consécutifs à une véritable politique maritime.

⁸¹⁹ Voir MAVIDAL (Jérôme) ETLAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, Paris, chez Paul Dupont, 1860, tome 26, p. 710-712.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 710. Voir également page 711. Le député Malès précise que « *les galères ne sont pas, à proprement parler, une peine mais un lieu de détention* ».

⁸²¹ Voir *Code Pénal du 25 septembre 1791, publié par arrêté des représentants du peuple du 24 frimaire an IV, dans les neuf départements réunis par la Loi du 9 vendémiaire*, Gand, chez A. B. Steven, imprimeur de l'administration du département de l'Escaut, an IV, page 1, article 6 ; et *Code des délits et des peines, du 3 brumaire an IV, publié par arrêté des représentants du peuple, du 24 frimaire an IV dans les neuf départements réunis par la loi du 9 vendémiaire*, Bruxelles, chez F. Hayez Imprimeur-libraire, anIV, p. 80, article 610 qui renvoie, en matière de peines afflictives et infamantes, aux dispositions du code de 1791.

tout au profit de la société entière⁸²². Néanmoins, dans les faits, le mode ancien - des travaux réalisés dans les arsenaux de la Marine - prévaut. En effet, la réforme pénitentiaire, consécutive à la réforme du droit pénal, est difficile à mettre en œuvre. L'ouverture des infrastructures nécessaires, notamment les maisons de force, est entravée par le manque général de ressources⁸²³. Dès lors, la Marine disposant déjà des personnels et des structures nécessaires à leur accueil, les condamnés à cette peine sont majoritairement dirigés vers les arsenaux. De 6 000 en 1791, leur nombre passe à plus 10 000 durant l'Empire⁸²⁴. Des bagnes supplémentaires sont, en conséquence, ouverts dans d'autres ports militaires⁸²⁵. Outre les difficultés à appliquer la réforme pénitentiaire, l'utilitarisme de la Marine explique cet état de fait. En effet, après avoir connu une certaine apogée durant le Règne de Louis XVI, la Marine subit un déclin brutal durant la période révolutionnaire. Au-delà des défaites navales, ce déclin se remarque surtout dans les désordres qui règnent dans les arsenaux durant cette période. Il en résulte des pénuries en ressources financières, matérielles et humaines⁸²⁶. Comme en 1748, les forçats apparaissent comme un palliatif à ces carences. Les réformes impériales consacrent cette situation. Comme les codes de 1791 et 1795, le code de 1810 se contente de changer la dénomination de cette peine, qui devient les travaux forcés⁸²⁷. Ainsi, dans la première partie du XIX^{ème} siècle, les condamnés

⁸²² L'article 6 du Code Pénal de 1791 précise que la peine des fers est exécutée dans les arsenaux de la Marine, dans les mines ou dans des maisons de force. Voir *Code Pénal du 25 septembre 1791*, op. cit., p. 1.

⁸²³ Voir CARLIER (Christian), *Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours*, Criminocorpus [En ligne], *Varia*, mis en ligne le 14 février 2009, consulté le 17 septembre 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/246> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.246. S'ils récupèrent les structures de l'Ancien Régime, les différents gouvernements révolutionnaires ne procèdent à aucune construction neuve.

⁸²⁴ Voir MAVIDAL (Jérôme) ET LAURENT (Émile), *Archives parlementaires – série 1 (1789 – 1799)*, op. cit., tome 26, p. 710, discours de Malouet lors de la séance du 2 juin 1791 ; et MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 41, rapport du Baron Portal sur le budget de la Marine. Le premier document mentionne 6000 galériens, le second mentionne 10840 condamnés.

⁸²⁵ Par exemple, à Cherbourg entre 1803 et 1815, à Lorient entre 1796 et 1830, au Havre entre 1798 et 1803, et à Anvers entre 1804 et 1814.

⁸²⁶ Voir LÉVÊQUE (Pierre), *La Marine française au 18 Brumaire*, Dans *Annales historiques de la Révolution Française*, n°318, p. 639-661.

⁸²⁷ Voir *Code Pénal*, Paris, Imprimerie Impériale, 1810, p. 4-6, articles 15 à 21 et 23. L'utilitarisme de la Marine apparaît à la lecture des dispositions de l'article 16. Ce dernier précise que les femmes condamnées aux travaux forcés purgent leur peine dans des maisons de force. De même, en 1835, une dépêche du ministre de la Marine prescrit d'envoyer les forçats septuagénaires dans les maisons centrales de Rennes, de Limoges et de Nîmes. Par ces exclusions, la Marine se débarrasse des condamnés jugés les moins utiles pour elle.

continuent d'être envoyés dans les bagnes situés dans les ports militaires⁸²⁸. Le mode d'exécution des travaux forcés présente, en conséquence, un aspect militaire très marqué. Le personnel de surveillance, les garde-chiourmes, dispose du statut militaire⁸²⁹. De même, la discipline que doivent respecter les forçats est proche de celle régissant les corps de troupes⁸³⁰. Les infractions commises par les forçats sont d'ailleurs jugées par une juridiction spéciale, créée par le décret du 12 novembre 1806 et organisée sur le modèle des tribunaux maritimes⁸³¹.

b – Le bague un service de l'arsenal

Les grands textes régissant les arsenaux durant la première moitié du XIX^{ème} siècle précisent que « *l'administration et la police intérieure du bague* » sont de la compétence des commissaires de la Marine⁸³².

Le commissaire placé à la tête du bague apparaît comme un chef de service, au sens de la Marine, exerçant à la fois la police économique et la police intérieure du bague. En pratique, la distinction entre l'administration économique et

⁸²⁸ Cette continuité se remarque d'abord d'un point de vue sémantique. Dans la correspondance administrative des arsenaux, les termes de « chiourme », « forçat », « galérien », « bagnard », sont utilisés indifféremment pour désigner les condamnés aux travaux forcés. Au-delà, la continuité se remarque dans l'identité de régime des condamnés aux galères perpétuelles et des condamnés aux travaux à perpétuité. Dans les deux cas, la condamnation emporte mort civile du condamné.

⁸²⁹ Les garde-chiourmes sont organisés comme les troupes de Marine et sont soumis au même régime administratif. Voir *supra*, section 1, paragraphe 2, A.

⁸³⁰ La police intérieure reste régie par les dispositions adoptées durant l'Ancien Régime, notamment l'ordonnance du 24 septembre 1764, malgré des projets de modernisation. Voir notamment, en ce sens, le décret des 7 et 9 septembre 1790 ordonnant au Comité de Marine de rédiger un projet de règlement en la matière, dans LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 1, p. 152. Voir également volume 2, p. 304, article 16, titre III, décret du 12 octobre 1791 sur l'organisation d'une cour martiale maritime, qui dispose que « *les délits commis par les bas-officiers des galères et par les forçats continueront d'être punis en conformité des règlements pour la police et la justice des chiourmes* ». Voir aussi SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du 2 juin du commissaire du bague de Toulon à propos des mesures à appliquer aux forçats qui entrent à l'hôpital de Marine. Le commissaire se réfère expressément à un texte de 1749 pour fonder sa décision.

⁸³¹ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 16, p. 62-63, titre VIII, décret du 12 novembre 1806.

⁸³² *Id.*, volume 12, p. 213, articles 36 et 37, règlement du 7 floréal an VIII. Voir également BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - partie officielle*, op. cit., p. 7, article 28, ordonnance du 17 décembre 1828 ; et *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie officielle*, op. cit., p. 633, article 27, ordonnance du 14 juin 1844.

l'administration navale fait varier ses prérogatives en fonction des circonstances. Comme l'hôpital de l'arsenal, le bagne est un lieu de gestion de la ressource humaine. Sa police intérieure est donc de la compétence du commissaire placé à sa tête, officier portant le titre de chef des chiourmes. En sa qualité de chef de service, il réceptionne les chaînes de forçats, veille au respect de la discipline, des consignes de sécurité, dirige le service des garde-chiourmes, etc. Ses prérogatives sont exercées sous un angle économique. Par exemple, en 1809, le commissaire du bagne de Toulon écrit au préfet maritime, à propos de forçats récemment arrivés, qu'« *ils sont en aussi bon état qu'un long voyage au milieu de l'été permet de l'espérer* »⁸³³. En sa qualité de chef de service, le commissaire du bagne joue un rôle important en matière de répression des infractions commises par les forçats. Bien que légalement compétente sur l'ensemble des infractions commis par les forçats, la juridiction spéciale introduite par le décret du 12 novembre 1806 ne juge que les atteintes graves à la police du bagne et des chiourmes. Une lettre du 22 février 1819, du commissaire du bagne de Brest à l'Intendant de ce port, illustre cette pratique⁸³⁴. En l'espèce, se pose la question de la qualification précise des faits relatifs à une évasion. Le commissaire écrit à l'intendant : « *je vous laisse décider, monsieur l'Intendant, d'après cet exposé, si ce condamné, toujours très coupable sous l'un et l'autre rapport, doit être considéré et traduit devant la cour martiale, comme forçat évadé, ayant été arrêté hors la porte de l'hôpital ancien, ou s'il doit simplement subir la peine encourue pour tentative d'évasion* »⁸³⁵. Dans la première hypothèse, le forçat est jugé par la juridiction spéciale, dans le second, le commissaire du bagne inflige une sanction disciplinaire. Ce premier aspect des compétences du chef de service des chiourmes est la conséquence de son autorité sur le bagne. Il est donc, avant tout, défini *ratione loci*.

L'autre aspect est *ratione personae* et concerne les forçats. Il résulte de la distinction entre l'administration navale, qui utilise les ressources, et

⁸³³ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV - 1806), lettre du 7 août 1809.

⁸³⁴ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime, prisons, chiourmes), sous-série 2O (bagne de Brest, 1749 – 1848), sous-série « correspondance », carton 1 (correspondance du commissaire aux chiourmes).

⁸³⁵ *Ibid.*

l'administration économique, qui en assure la gestion. Quand les forçats sont affectés aux divers travaux des ports, ils passent sous l'autorité des chefs de service. Une lettre du 22 janvier 1806, du commissaire du bagne de Toulon au chef d'administration, l'illustre⁸³⁶. En l'espèce, il s'agit de déterminer la responsabilité précise des divers agents préposés à l'hôpital du bagne, établissement sous l'autorité du commissaire aux hôpitaux, dans les circonstances d'une évasion. Le commissaire du bagne écrit à son supérieur : « *l'administrateur chargé des chiourmes doit, sans doute, en avoir la police partout où il s'en trouve, même une fraction, mais aussi, Monsieur, vous le savez, il en est placé dans des lieux où il appartient de conserver, à l'autorité de l'administration des hôpitaux, la latitude nécessaire pour que son service soit convenablement fait* »⁸³⁷. Quand des forçats sont placés sous leurs ordres, les chefs de service exercent sur eux leurs prérogatives de police intérieure. En conséquence, la répartition des bagnards aux divers travaux des ports est réalisée conjointement par les chefs de service et le chef des chiourmes⁸³⁸. Le commissaire du bagne conserve néanmoins la police administrative des forçats et exerce, sur ces derniers, des fonctions similaires à celles qu'exerce le commissaire aux travaux sur les ouvriers employés dans les divers travaux des ports. En effet, les forçats sont rémunérés pour les travaux qu'ils réalisent, rémunération dont le paiement est ordonné par le commissaire général. Dès lors, toute décision des chefs de service, susceptible d'en modifier le montant, est soumise, au titre de la police administrative, à l'appréciation du commissaire du bagne⁸³⁹. Outre les salaires, cette prérogative concerne également la vente d'objets fabriqués par les forçats. Cette possibilité résulte, avant tout, des prérogatives de police intérieure du chef des chiourmes. Suite à la création d'une

⁸³⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806).

⁸³⁷ *Ibid.*

⁸³⁸ Voir COMMISSAIRE REYNAUD, *Journal manuscrit de M. Reynaud, ex-commissaire des chiourmes*, dans ALHOY (Maurice), *Les bagnes, histoire, types, mœurs et mystères*, Paris : Chez Gustave Havard, 1845, pages 321 à 337. Ce commissaire mentionne l'exemple de l'hôpital de l'arsenal du port de Toulon, vétuste dans les années 1820. La construction du nouvel hôpital est réalisée avec le concours de deux cents forçats, à la demande de l'officier du génie maritime dirigeant ces travaux.

⁸³⁹ Les réformes de 1835, notamment l'ordonnance du 19 mai, en distinguant le chef de service des chiourmes et le commissaire du bagne, visent à aligner les compétences de ce commissaire sur celles de ses collègues des autres détails, en lui confiant uniquement la police administrative des chiourmes, le chef de chiourmes exerçant la police intérieure. Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 1. L'ordonnance du 14 juin revient au système antérieur.

caisse des forçats, en 1822 à Toulon, puis à sa généralisation en 1829, le produit de ces ventes, ainsi que les salaires des forçats, sont versés dans cette caisse, dont la comptabilité relève du commis chargé de la comptabilité du bagne⁸⁴⁰. Ces sommes sont, en partie, à disposition de leur propriétaire, à la discrétion du chef des chiourmes.

Ce mode d'exécution de la peine des travaux forcés perdure jusqu'au Second Empire. Il est néanmoins critiqué au sein même de la Marine. Dès 1820, le Baron Portal, ministre de la Marine de 1818 à 1821, met en doute l'avantage économique procuré par les forçats⁸⁴¹. Il réitère ses critiques en 1838 et 1841⁸⁴². Le bagne apparaît comme un lieu d'avilissement de l'homme, situation aggravée par l'utilitarisme de la Marine. Malgré l'existence de règles sur la répartition des forçats, en fonction de la gravité de leur peine, les détenus restent souvent regroupés⁸⁴³. De même, bien qu'il soit, en principe, réservé aux individus condamnés à des peines inférieures à 10 années, le bagne de Toulon reçoit régulièrement des condamnés à de plus lourdes peines⁸⁴⁴. Les forçats restent

⁸⁴⁰ Voir BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, Paris, Imprimerie Nationale, 1849, p. 748, règlement du 12 novembre 1822 sur l'établissement, au bagne de Toulon, d'une caisse dite de pécule des forçats ; et p. 750, règlement du 26 janvier 1829, pour l'établissement, dans les ports où il existe un bagne, d'une caisse dite de pécule des forçats.

⁸⁴¹ Voir MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES, *Rapport au Roi, budget 1820*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 42. Le baron Portal écrit : « *L'entretien de onze mille forçats grève le service de la Marine d'une dépense d'utilité générale, qui, confondue parmi les nôtres, trompe l'opinion sur nos besoins réels, qu'elle grossit de ces éléments étrangers, et dont le produit net, vicié par une foule de principes nuisibles, demeure presque nul pour un département qui le paye si cher* ».

⁸⁴² Voir TUPINIER (Jean), *Rapport sur le matériel de la Marine présenté à M. le vice-amiral de Rosamel, ministre secrétaire d'État au département de la Marine*, dans BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1838 - Partie non officielle*, Paris, 1838, tome 2, p. 318-326, Le baron Tupinier précise que « *les forçats ne sont pas des auxiliaires nécessaires pour les travaux des ports ; ils sont, au contraire, des collaborateurs fâcheux pour les ouvriers qu'ils corrompent, des hôtes forts dangereux pour la sûreté des arsenaux et du matériel* », et précise que la Marine perd un millions de francs pour l'entretien des bagnes et des forçats. Il renouvelle ses critiques en 1841, dans ses *Considération sur la Marine et son budget*.

⁸⁴³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1828 - Partie officielle*, Paris, 1828, p. 690-697, rapport préalable à l'ordonnance concernant la répartition des forçats dans les ports du royaume ; et p. 697-698, ordonnance du 20 août 1828. Aux termes de ce texte, les forçats condamnés à des peines supérieures à 10 ans sont envoyés à Brest et à Rochefort, ceux condamnés à des peines moindres sont envoyés à Toulon. En outre, le bagne de Lorient reste réservé aux militaires. Les dispositions de ce texte sont complétées par le règlement du 25 mars 1829 sur le classement des condamnés aux travaux forcés dans les ports, réformé par le règlement du 16 septembre 1839.

⁸⁴⁴ Voir DE BISTHIBAUT (François), *Du régime cellulaire, préventif, répressif et pénitentiaire*, Paris, 1839, p. 88. L'auteur, avocat de profession, précise qu'il existe au port de Toulon une commission composée d'un officier de chaque direction de l'arsenal, du commissaire du bagne, de

répartis en fonction des besoins des ports militaires⁸⁴⁵. Néanmoins, si les arguments moraux sont invoqués contre l'institution, ce sont avant tout des considérations économiques qui fondent la suppression du bagne portuaire. En effet, les progrès technologiques rendent inutiles, à terme, les bagnards comme force de travail pour la Marine. Les machines à vapeur les remplacent comme force de travail, tandis que la complexification des navires et des ouvrages maritimes restreint leur intervention dans les travaux. Ces derniers supposent des ouvriers spécialisés, ce que ne sont pas les forçats. Dès lors, bien que la loi du 3 mars 1854, sur la transportation pénale, soit fondée, officiellement, sur un motif hygiéniste, ce texte est en réalité justifié par un motif de circonstances : l'absence de travail à confier à ces hommes. Cependant, ce transfert ne met pas fin aux attributions des commissaires de la Marine en la matière. En effet, de 1854 jusqu'au milieu des années 1870, l'administration et la police intérieure du bagne est de la compétence des commissaires de la Marine assurant la fonction d'ordonnateur à la Guyane et en Nouvelle-Calédonie⁸⁴⁶.

l'aumônier et d'un sous-inspecteur de la Marine. Cette commission est chargée de classer les forçats selon leur moralité. Cependant, l'auteur précise que « *la disposition des salles est insuffisante pour que cette répartition soit exactement faite. L'ordonnance du 20 août est restée ici sans exécution comme ailleurs* ». Cette situation est connue et tolérée par la Ministre de la Marine. Voir, par exemple, décision ministérielle du 22 décembre 1832 portant que provisoirement on admettra, là où ils seront jugés, et là où ils débarqueront, les forçats qui, par la durée de leur peine, devraient subir leur condamnation dans un autre bagne. Voir BLANCHARD (Claude-François), *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instruction sur la Marine*, Paris, 1849, p. 752. Outre les problèmes d'application de ces textes, la correspondance des commissaires souligne régulièrement l'indiscipline des garde-chiourmes. Voir, en ce sens, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV – 1806), lettre du 11 septembre 1806, du commissaire du bagne de Toulon au chef d'administration, à propos des circonstances d'une évasion. Le commissaire du bagne écrit : « *Les circonstances de l'évasion qui vient d'avoir lieu m'ont fait reconnaître qu'elle doit moins être attribuée à la ruse des forçats, qu'à l'intolérable insouciance des garde-chiourmes* ». Voir également SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série O (justice maritime, prisons, chiourmes), sous-série 2O (bagne de Brest, 1749 – 1848), sous-série « Correspondance », carton 1 (Correspondance du commissaire aux chiourmes), lettre du mois d'octobre 1820. Le commissaire au bagne de Brest écrit à l'intendant du port : « *L'ordre, la police et la subordination ne sont pas ce qu'il y a de moins pénible à maintenir dans la compagnie de garde-chiourmes, parce qu'il n'est pas possible de la composer avec tout le choix désirable* ».

⁸⁴⁵ L'utilitarisme se remarque également en matière alimentaire. Perpétuant les pratiques de l'Ancien Régime, les forçats sont nourris de denrées provenant de navires en désarmement, revenant d'une mission en mer. Voir notamment le décret du 13 janvier 1809 relatif à la nourriture des forçats.

⁸⁴⁶ Voir *infra*, partie 2 chapitre 2, section 2.