

L'évolution du Commissariat

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

Paragraphe 1 – La spécialisation du Commissariat

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

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

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

1 – Une organisation stable

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

a – Les réformes de 1791 et de l’an IV

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

a.1 – La réforme de 1791

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

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

¹²⁷ *Ibid.*, p. 229.

la comptabilité¹²⁸. Un cercle vicieux se forme et les problèmes comptables s'intensifient, entravant la bonne marche du service. Pour y remédier, Malouet propose un projet de décret « *sur l'établissement et l'administration de l'armée navale et des arsenaux* ». L'article XI alinéa 1^{er} dispose que « *la direction des travaux et des dépenses ne sera plus séparée de la comptabilité. Un seul administrateur en chef dans chaque port en sera responsable, et tous les agents de l'administration lui seront subordonnés* »¹²⁹.

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

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

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

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

des classes ; les fonds et revues ; les hôpitaux et les bagnes¹³¹. Les dispositions de ce texte sont proches de celles de l'ordonnance du 15 avril 1689¹³². À l'instar de ce dernier texte, l'organisation prévue par le décret du 21 septembre 1791 concentre entre les mêmes mains la production et l'approvisionnement en hommes et matières premières¹³³. Cette structure est conservée par la Convention. Seule la direction est réformée par le décret du 14 pluviôse an II. La Convention, suite à un rapport de Jean-Bon Saint-André, supprime la fonction d'ordonnateur, alors dénommé « chef principal ». Il est remplacé par un agent maritime et un inspecteur civil. Le premier doit coordonner les différents services, le second vérifie la bonne exécution des ordres du ministre. Ils ne constituent pas à proprement parler un organe de direction, puisque les chefs des différents services des ports reçoivent directement leurs ordres du ministre et sont responsables devant lui¹³⁴. Le motif présenté par Jean-Bon Saint-André en appui à cette réforme est politique. Les intendants et les ordonnateurs apparaissent comme des individus dangereux puisqu'ils dirigent et surveillent l'ensemble des services de l'arsenal : ils sont « *en quelque sorte, à eux-seuls, toute l'administration* »¹³⁵. Le système de Malouet, qui confie l'autorité administrative de l'arsenal à un seul chef dans un but d'efficacité, est mis en cause, au motif qu'il constitue une atteinte à la liberté par la concentration des pouvoirs qu'il entraîne¹³⁶. Dès lors, cette réforme, dont le but est avant tout de soumettre la Marine, ne fait qu'accroître la désorganisation que connaissent les arsenaux, désordre auquel le Directoire tente de remédier en 1795.

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

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

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

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

¹³⁵ *Ibid.*, p. 314, rapport de Jean-Bon Saint-André.

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

a.2 – La réforme de l’an IV

Le domaine de compétences des administrateurs de la Marine est révisé en 1795. L'organisation de 1791 est conservée et précisée. La division de l'arsenal et la répartition des compétences entre l'autorité militaire et l'autorité civile, fixées par le décret du 21 septembre 1791, ne sont pas remises en cause. La partie civile continue de comprendre l'ensemble des opérations de production, de préparation et de nature comptable. Néanmoins, dans le rapport précédant la présentation du projet de réforme, le rapporteur précise que, si ces différents aspects de l'administration navale relèvent de la partie civile, chacun présente des caractères propres et suppose des compétences particulières¹³⁷. La partie civile est, par conséquent, subdivisée en trois branches : administration et comptabilité ; travaux ; mouvements et armements. L'idée que les officiers d'administration assurent un service spécial, et non la direction de l'ensemble des services, s'impose. Elle est confirmée, de manière incidente, lors des débats consécutifs au message du Directoire Exécutif du 12 frimaire an IV suspendant l'application de la réforme de l'administration maritime¹³⁸. Malgré les oppositions quant à la définition de chacune des parties de l'arsenal, le caractère spécial des fonctions d'officiers d'administration fait l'unanimité. Durant la séance du 29 Nivôse an IV, si le député Bald conteste la distinction effectuée par le député Rouyer entre l'administration navale et l'administration comptable, et affirme que « *l'administration des ports est indivisible, elle se compose des approvisionnements, de la comptabilité générale, des travaux de tout genre et des mouvements intérieurs du port* », il reconnaît que « *La comptabilité n'est donc qu'une branche de cette vaste administration dont elle est elle-même inséparable* »¹³⁹. La comptabilité de l'arsenal apparaît comme un domaine spécifique, une branche de l'administration maritime. Cette idée est confirmée par la réforme de l'an IV. Aux termes du décret du 2 brumaire an IV, concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine, les grands ports de la

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

¹³⁸ Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, B.

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

République sont sous la direction d'un ordonnateur. L'organisation de l'arsenal est proche de celle préconisée dans le projet de messidor an III. Il est divisé en quatre branches : administration et comptabilité, direction des constructions navales et travaux y relatifs, direction des mouvements et direction de l'artillerie¹⁴⁰. Seule la branche « administration et comptabilité » est sous la responsabilité des commissaires de la Marine¹⁴¹. Elle est dirigée par un commissaire principal, et est divisée en huit bureaux ou « détails », chacun sous l'autorité d'un commissaire de la Marine : approvisionnements ; comptabilité de l'arsenal en journées d'ouvrier et matières ; armements et répartitions des prises ; revue des entretenus* civils et militaires ; administration et police des hôpitaux ; administration et police des bagnes ; comptabilité centrale des fonds ; inspection du détail des vivres. Dès 1795, bien que la partie civile englobe l'ensemble de l'arsenal, le service des commissaires est spécial : l'administration économique. Administrateur des ressources nécessaires au service naval, le commissaire principal est également chargé du service de lever les hommes nécessaires au service, via l'Inscription maritime, et dispose de la police des hôpitaux et des bagnes, services relatifs à la gestion de la ressource humaine. L'organisation des services du commissaire principal est proche de celle prévue par l'ordonnance du 27 septembre 1776. Dans cette dernière, les services administratifs de l'arsenal sont répartis en cinq bureaux, sous l'autorité du commissaire général de port et arsenal, lui-même sous l'autorité de l'intendant de port¹⁴² : magasin général ; chantiers et ateliers ; fonds et revues ; armements et vivres ; hôpitaux et chiourmes. La réforme de l'an IV combine ainsi le principe d'une administration civile unique de l'arsenal et le caractère spécial des attributions des commissaires de la Marine. L'ordonnateur apparaît comme le directeur administratif de l'arsenal. Comme l'intendant de la

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

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

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

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

b – Une organisation pérenne

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

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

¹⁴⁴ Voir *supra*, introduction.

officiers d'administration durant l'Ancien Régime¹⁴⁵. Surtout, plusieurs éléments conduisent à rejeter une affiliation du préfet maritime aux intendants de la Marine. Certes, tous deux assument la direction administrative de l'arsenal. La différence se remarque au niveau statutaire. Dans le rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII, à la question de savoir si le préfet maritime doit, ou non, être un militaire, la Section Marine du Conseil d'État répond que le choix du préfet maritime dépend uniquement du Premier Consul. La raison de cette position est donnée plus haut dans le texte. En effet, la Section Marine précise que « *de même que le ministre à Paris coordonne tous les moyens d'action, est le principe de vie de la Marine de la République, nous avons pensé que son délégué dans un port pourrait remplir cet objet, arrêter les rivalités, circonscrire chacune des autorités dans leur fonction, lever les obstacles des rivalités, et, par l'unité de son pouvoir, concentrer tous les moyens pour le succès d'une opération* »¹⁴⁶. Le préfet maritime est donc, comme les préfets de département, l'agent du gouvernement, investi de l'autorité de ce dernier. Son statut importe peu car il appartient au chef de l'exécutif de choisir le meilleur individu, civil ou militaire, pour exercer la fonction¹⁴⁷. Cette idée du préfet maritime, délégué du gouvernement et investi des pouvoirs civils et militaires, est confirmée par un avis rendu par la Section Marine du Conseil d'État le 2 frimaire an IX. En l'espèce, il s'agit de déterminer si l'arrêté du 9 vendémiaire an IX, portant réduction des appointements des fonctionnaires de la Marine, s'applique aux inspecteurs de la Marine et aux préfets maritimes. L'arrêté portant sur les fonctionnaires administratifs de la Marine, la réponse est positive pour les inspecteurs. En effet, ces derniers sont compris dans le terme « *autres entretenus* »¹⁴⁸. En ce qui concerne les préfets maritimes, la réponse est négative. En effet, « *ils ne font point partie de l'administration proprement dite de la Marine ; ils sont au-dessus d'elle ; ils la dirigent comme ils dirigent la partie militaire ; ils ne sont point entretenus de la Marine.* »¹⁴⁹ Cette qualité « d'entretenu », dans la Marine, désigne d'ailleurs un état permanent. Pour le

¹⁴⁵ Voir *supra*, introduction.

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

¹⁴⁷ Voir note 100.

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

¹⁴⁹ *Ibid.*

Conseil d'État, « *les fonctions temporaires de préfet peuvent être confiées à des hommes étrangers à la Marine. Ils sont, comme les ministres, les agents du Gouvernement pour la Marine, et n'appartiennent essentiellement à aucun corps de la Marine.* »¹⁵⁰. Le préfet maritime, en raison de ses prérogatives, tant sur la partie militaire que sur la partie administrative, ne peut être affilié aux intendants de Marine de l'Ancien Régime, à la différence du chef d'administration¹⁵¹. Le domaine de compétences, l'autorité et le statut de ce dernier sont similaires à ceux des intendants de ports et arsenaux. L'organisation prévue par le décret du 7 floréal an VIII introduit un gouverneur maritime assisté, pour l'administration économique, du chef d'administration, et pour l'administration navale, du major-général.

La restauration de la dualité de direction de l'arsenal en 1815 suscite uniquement quelques changements dans cette organisation. Le chef d'administration retrouve son titre de commissaire général et redevient le second de l'intendant. Ce dernier, comme son prédécesseur en 1776 ou le chef d'administration de l'an VIII, prend en charge l'administration économique. Si les préfetures maritimes sont rétablies en 1826, l'ordonnance du 17 décembre 1828 reprend les dispositions du décret du 7 floréal an VIII, à quelques nuances près. L'adoption de ce texte suscite un vif débat. Le projet d'ordonnance est vivement critiqué par le commissaire principal Boursaint¹⁵². Il lui reproche de mettre en péril le principe d'économie dans les consommations, en retirant aux officiers d'administration leurs prérogatives en matière d'acquisition des biens nécessaires au service, de garde de ces biens et de comptabilité des matières. En outre, si les commissaires conservent l'administration des hôpitaux et des bagnes, les personnels propres à ces deux domaines, officiers de santé et gardiens, passent sous l'autorité du major-général. La bonne tenue de la comptabilité et l'impératif d'économie, nécessaires en raison du coût de la Marine pour l'État, s'en trouvent menacés. Le compromis réalisé en

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

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

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

1828 est notable en matière d'approvisionnement. Les directions deviennent compétentes pour la garde et la conservation des objets bruts et ouvrages nécessaires à leurs services, et le magasin général conserve les matières brutes et ouvrages nécessaires au service de l'arsenal¹⁵³. Les directions acquièrent l'administration des matières déposées dans leurs magasins particuliers. Elles deviennent compétentes pour en ordonner la dépense et en tenir la comptabilité. Le bureau « chantiers et ateliers » est supprimé de l'organigramme des services du commissaire général, le commissaire préposé à ce détail faisant double emploi avec la fonction d'inspecteur¹⁵⁴. La division de l'administration de l'arsenal en deux parties, amoindrie par la création de la commission des recettes, s'atténue encore. Elle est accentuée par les réformes entreprises dès 1835.

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

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

a – La réforme manquée de la Monarchie de Juillet

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

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

¹⁵⁴ *Ibid.*, article 29. Voir également *infra*, B.

a.1 – L'ordonnance du 3 janvier 1835

Bien qu'étant une tentative d'adapter la distinction entre la partie administrative et la partie militaire aux attributions croissantes des chefs de service en matière d'administration, l'ordonnance du 3 janvier 1835, portant création du corps du Commissariat, perpétue l'organisation des services héritée des régimes antérieurs¹⁵⁵.

Sa principale conséquence est de réunir les contrôleurs et les commissaires de la Marine en un seul corps¹⁵⁶. La structure des services du commissaire général reste proche de celle prévue par l'ordonnance du 17 décembre 1828. Ils sont organisés en six bureaux, toujours sous l'autorité d'un officier du Commissariat : revues ; approvisionnements ; travaux ; hôpitaux et prisons ; chiourmes ; subsistances. Comme auparavant, plusieurs bureaux peuvent être réunis sous l'autorité d'un seul commissaire. De même, le commissaire général conserve la haute main sur les personnels et services à vocation non combattantes : les chiourmes et le bagne, les hôpitaux et les officiers de santé présents dans l'arsenal, l'Inscription maritime. Néanmoins, la fonction de la partie administrative change. Elle assume désormais la tutelle administrative sur les chefs des directions. L'organisation des services du commissaire général traduit ce nouveau rôle. Le texte prévoit un service « travaux ». La suppression de ce service en 1828 est la conséquence de l'autonomie croissante des directions en matière de gestion des approvisionnements. Dans ce cadre, le commissaire préposé au détail des travaux assume un rôle analogue à celui d'un inspecteur. Dès lors, les travaux des ports militaires sont soumis à un double contrôle administratif : celui du commissaire aux travaux, puis celui de l'inspecteur. L'idée d'un administrateur chargé de contrôler la régularité des actes administratifs des directeurs, et la fusion du Contrôle et du Commissariat réalisée en conséquence, permettent de réintroduire ce bureau dans l'organisation des services du commissaire général. De même, à la différence du régime de 1828, le régime de 1835 ne prévoit pas de service « comptabilité des fonds ». La surveillance de cette comptabilité relève du

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

¹⁵⁶ Voir *infra*, B

commissaire général, en sa qualité d'ordonnateur secondaire¹⁵⁷. Tous les services du Commissariat concourent à l'établissement de la comptabilité financière. Cette conception du rôle des administrateurs, inspirée des pratiques de l'armée de terre, soulève la question de la portée de leurs prérogatives¹⁵⁸. Une circulaire du 5 février 1835 du ministre de la Marine, apporte des précisions en la matière¹⁵⁹. La comptabilité des matières échappe en grande partie aux commissaires, en raison de l'existence, aux côtés du magasin général, de magasins particuliers à disposition des chefs de service. Ces derniers déterminent leurs besoins et adressent leurs demandes au garde-magasin qui décide de la marche à suivre. Aux termes de la circulaire du 5 février 1835, « *relativement aux commandes, à la recette, à la conservation, à la dépense et à la comptabilité des matières, ce commissaire [le commissaire aux approvisionnements] n'exerce, sur les actes du garde-magasin, qu'un contrôle avec droit d'ordonnancement pour les dépenses et les recettes* »¹⁶⁰. Le garde-magasin est donc autonome, mais est soumis au visa du commissaire aux approvisionnements qui, en outre, est seul chargé de la rédaction et de la passation des marchés. L'évolution du régime des chiourmes est un autre exemple de ce rôle de tutelle. Une ordonnance du 19 mai 1835 confie les chiourmes à un « chef de service des chiourmes », choisi parmi les commissaires ou les officiers militaires, sous l'autorité directe du préfet maritime¹⁶¹. Le rapport préalable précise que cet officier est chargé du commandement et de la police des chiourmes et a, sous ses ordres, un agent comptable. Les prérogatives du commissaire de la Marine préposé aux chiourmes sont alignées sur celles des autres commissaires. L'article 4 de ce texte dispose que « *l'administration et la comptabilité [des chiourmes], dans chaque port, seront contrôlées par un commissaire ou sous-commissaire de la*

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

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

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

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

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

Néanmoins, ce système ne donne pas satisfaction. Le commissaire général, ordonnateur secondaire, assume aussi la mission de contrôle, alors qu'il est subordonné au préfet maritime. Certes, en ce qui concerne ses missions de contrôle, il a la faculté de correspondre directement avec le ministre de la Marine. Cependant, la subordination au préfet maritime rend inefficace le contrôle exercé par le commissaire général, comme le constate le commandant Gougeard¹⁶⁴. Il en résulte que le contrôle parlementaire sur le budget ne peut être effectif. Surtout, ce système est en contradiction avec les principes des finances publiques. En effet, le Commissariat conserve, via les ateliers attachés au magasin général, l'administration de certaines matières et se trouve, à ce titre, dans une situation analogue à celle des directions techniques. Le commissaire général est donc amené à contrôler des dépenses qu'il a lui-même ordonnées. L'organisation de 1835, bien que constituant la première tentative d'adaptation des services du Commissariat à l'indépendance croissante des chefs de service en matière d'administration, est donc critiquée¹⁶⁵. Dès 1841, il est proposé de revenir à l'organisation prévue par l'ordonnance de 1828, via un projet d'ordonnance relatif au contrôle. Le rapport préalable, après une brève présentation des différents régimes administratifs des arsenaux, insiste sur la déficience du contrôle exercé par le Commissariat. Les services du commissaire général ont pour rôle d'administrer la partie économique de l'arsenal, non de surveiller la bonne marche du service¹⁶⁶. Le projet réorganise

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

¹⁶³ *Ibid.*

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

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

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

les services du Commissariat sur le modèle antérieur. Ils sont répartis en huit services : approvisionnements ; travaux ; armements, revues, prises ; bagnes, maisons d'arrêt, prisons ; vivres ; hôpitaux ; comptabilité des fonds ; Inscription maritime. En raison du maintien des magasins particuliers au sein des directions, la question des compétences respectives des commissaires et des officiers des directions techniques, dans le domaine de la comptabilité des matières, demeure ouverte¹⁶⁷. Elle trouve une réponse de principe dans la compétence du commissaire aux approvisionnements sur les recettes de toutes les nouvelles matières introduites dans l'arsenal, matières qui sont ensuite délivrées en fonction des besoins¹⁶⁸. Le baron Tupinier, auteur des réformes de 1835, essaie cependant de défendre ce système en proposant une adaptation de l'organisation du Commissariat¹⁶⁹. Il propose de séparer les fonctions administratives du commissaire général de ses fonctions de contrôle, et de les concentrer entre les mains d'un sous-directeur adjoint du commissaire général¹⁷⁰.

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

¹⁶⁸ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

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

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

a.2 – L'ordonnance du 14 juin 1844

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

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

impliquent que le Commissariat exerce « *des fonctions qu'on ne saurait définir, car, si elles relèvent de l'ordre administratif, elles font double emploi avec les directions, si ce sont des fonctions de contrôle, elles se superposent à celles de l'inspection des services administratifs.* »¹⁷². Le problème principal de cette organisation est l'absence de responsabilité, résultant de la multiplicité des intervenants dans l'acte de dépense : les directeurs, les commissaires aux approvisionnements et aux travaux, les comptables particuliers ; ce qui engendre des difficultés dans la tenue de la comptabilité des matières¹⁷³.

Le règlement du 13 décembre 1845 apporte une solution partielle à ce problème. Le texte ne remet pas en cause l'existence des magasins particuliers et des agents comptables spéciaux près des directions. Ces derniers sont désormais les « *préposés comptables* » du sous-commissaire garde-magasin général qui centralise leur comptabilité. Néanmoins, dans un souci de ménager l'autonomie des directeurs de service, ces garde-magasins, sous l'autorité du Commissariat pour la comptabilité, sont subordonnés aux directeurs techniques pour « *la police intérieure, pour la conservation et l'arrangement du matériel, ainsi que le choix des objets à délivrer* »¹⁷⁴. Ce règlement rétablit l'unité comptable nécessaire à la bonne marche du service. Toutefois, il maintient la « *contradiction en matière administrative* ». Les directeurs continuent d'administrer les matières propres à leur service sans être responsables, cette responsabilité pesant sur les garde-magasins particuliers. Les auteurs de ces textes justifient l'organisation de 1844 et 1845 par les garanties que peut apporter une double surveillance exercée par le Commissariat et le Contrôle¹⁷⁵. Ces garanties sont niées par le commandant Gougéard, pour qui la multiplicité des autorités de contrôle annule les effets de ce dernier, en raison des conflits de compétence et des renvois de responsabilité qu'elle suppose¹⁷⁶. Ce régime reste en vigueur jusqu'aux réformes du XX^{ème} siècle. Il prouve les difficultés pour réformer, de manière générale, l'administration des

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

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

¹⁷⁴ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

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

¹⁷⁶ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2, A.

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

b – L'autonomie des directions

Le principal problème des services du commissaire général, sous l'empire de l'ordonnance de 1844 est, comme l'écrit le commandant Gougeard en 1882, la nature incertaine de leurs fonctions¹⁷⁷. Cette incertitude sur la compétence du Commissariat est progressivement levée.

Son domaine de compétences est précisé. Certains services sont supprimés. Le premier dont l'existence est remise en cause est le service « des chiourmes », chargé de la direction du bague portuaire. Durant le Second Empire, la loi du 30 mai 1854, sur la peine des travaux forcés, transfère l'exécution de cette peine aux colonies. Ce transfert du bague aux colonies découle de la moindre utilité des forçats pour la Marine militaire¹⁷⁸. Cependant, il ne s'accompagne pas de la suppression immédiate du détail « des chiourmes ». Supprimé en 1852 à Cherbourg et en 1858 à Brest, le bague est maintenu à Toulon jusqu'au début des années 1880. Le texte de 1854 précise en outre que « *en cas d'empêchement à la translation des condamnés, et jusqu'à ce que cet empêchement ait cessé, la peine sera subie provisoirement en France* »¹⁷⁹. En cas d'empêchement, la peine est purgée temporairement au bague de Toulon. Dans la même période, le service de santé s'émancipe progressivement de la tutelle que le Commissariat exerce sur lui. Le décret du 25 mars 1854, sur le corps de santé, introduit le grade de directeur du service de santé¹⁸⁰. Ce texte est réformé par un décret du 14 juillet 1865, portant

¹⁷⁷ Voir *infra*, chapitre 2, section 1.

¹⁷⁸ Voir *infra*, chapitre 2, section 2, paragraphe 2, B.

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

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

réorganisation du service de santé de la Marine, complété par un arrêté ministériel du 14 janvier 1867, portant règlement sur les attributions et le service intérieur du conseil de santé¹⁸¹. Aux termes de ces deux textes, le directeur et le conseil de santé ont des attributions avant tout sanitaires, comprenant, entre autres, les mesures de salubrité au sein de l'arsenal et l'organisation médicale des hôpitaux maritimes. Le commissaire aux hôpitaux conserve ses prérogatives en matière de police intérieure et d'administration, mais perd celles concernant l'embarquement des officiers de santé, les propositions d'embarquement étant transférées au directeur du service de santé. L'évolution se poursuit par les décrets du 29 juin 1876 et 15 septembre 1882¹⁸². Les officiers de santé disposent désormais d'un pouvoir disciplinaire sur les personnels secondaires du service de santé, notamment les infirmiers. Le commissaire aux hôpitaux conserve uniquement l'administration économique du service de santé. Il partage ses prérogatives de police avec les officiers de santé. L'autonomie du service de santé est définitivement consacrée par le décret du 31 mars 1890, attribuant au directeur du service de santé l'administration et la police des hôpitaux de la Marine¹⁸³. Le service de santé devient une direction autonome. Cette évolution entraîne une modification des structures du Commissariat, adaptation prévue par le décret même. Le détail « hôpitaux, prisons et maisons d'arrêt » est démantelé. Le commissaire aux fonds reçoit les compétences du commissaire aux hôpitaux, en matière d'administration et de police des prisons et maisons d'arrêt autres que celles établies dans le navire amiral et dans les casernes, c'est-à-dire les prisons militaires. Ses attributions en matière d'approvisionnement sont transférées au commissaire aux approvisionnements et au commissaire aux subsistances.

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

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

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

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

maritime de cette organisation. Le décret du 6 février 1897, sur les attributions des services techniques dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés, met fin au dernier vestige de l'administration économique : le monopole du Commissariat en matière de marché d'approvisionnements¹⁸⁴. L'autonomie des directions en la matière est consacrée. Les services techniques deviennent compétents pour « les constructions neuves et grandes opérations d'amélioration ». L'autonomie des directions est définitivement adoptée comme nouveau principe organique de l'arsenal par le décret du 25 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et les établissements de la Marine. Ce décret fait du commissaire général le directeur financier de l'arsenal, puisqu'il est seul ordonnateur secondaire du port et il centralise la comptabilité financière de l'arsenal. Ses services sont réorganisés en conséquence. Le détail des travaux disparaît, en raison de l'indépendance des directeurs dans l'administration du matériel. Cinq services sont prévus : fonds, prisons et Inscription maritime ; armements ; revues ; subsistances ; approvisionnements. Cette organisation porte encore les traces de l'ancien rôle du Commissariat au sein de l'arsenal. Par exemple, si le commissaire aux approvisionnements n'est compétent que pour une fraction des approvisionnements, l'habillement et de couchage, il reste compétent pour la passation des marchés non-techniques communs à plusieurs services¹⁸⁵. De même, le commissaire général continue de présider l'ensemble des adjudications¹⁸⁶. Suite à la création d'un service « flotte » rattaché au major-général, le service des approvisionnements est supprimé par un décret du 19 janvier 1903¹⁸⁷. Le rapport préalable précise que le service du commissaire aux approvisionnements présente un caractère marginal et ses attributions en matière d'administration du matériel peuvent être exercées par le service flotte. En outre, la distinction entre les marchés suscite des difficultés qu'il convient de lever par la suppression de ce service. Les compétences du commissaire aux approvisionnements sont réparties entre différents services. Ses attributions en matière de gestion du matériel sont confiées au major-général, celles concernant

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

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

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 266, rapport préalable au décret du 25 août 1900.

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

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

L'évolution définitive du Commissariat en une direction est réalisée par le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation des services de la Marine, texte qui reprend, en les précisant, les différentes réformes de l'ordonnance de 1844. Les services du commissaire général sont réorganisés et regroupés au sein de l'intendance maritime. Le commissaire général reçoit le titre de directeur de l'intendance, et perd la direction du service des prisons, rattaché au major-général. La raison d'être de ce nouveau service est la centralisation de la comptabilité financière - le directeur de l'intendance reste le seul ordonnateur secondaire de l'arsenal - et la centralisation de l'administration du matériel de subsistances (vivres, habillement, couchage), alors répartie entre le détail des subsistances, le service flotte et la direction des travaux hydrauliques. L'intendance maritime est divisée en quatre services : le service de la solde, le service des subsistances et habillements, le service des approvisionnements de la flotte et des transports généraux, et le service de la centralisation financière et administrative¹⁸⁸. Le texte revient sur la réforme de 1903, relative aux approvisionnements, et confie la passation des marchés non-techniques des divers services du port à une commission locale des marchés, présidée par le commissaire général¹⁸⁹. L'organisation de ces services est alors proche de celle des intendances militaires et le Commissariat acquiert un champ de compétences spécial en vue de la préparation de la guerre.

En marge de ce phénomène, un certain nombre d'emplois de commissaire, hors du cadre traditionnel de l'administration économique, sont créés. Dès 1828, la fonction de secrétaire du conseil d'administration de l'arsenal est remplie par un officier du Commissariat¹⁹⁰. De même, avec la complexification de l'organisation centrale du ministère de la Marine, des commissaires sont détachés auprès de ce dernier, tandis que la création de la réserve augmente le nombre de ces emplois. Cette réserve est subdivisée en trois catégories, correspondant chacune à un degré

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

¹⁸⁹ *Ibid.*

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

d'armement des navires. En fonction de la catégorie dont ils relèvent, les navires disposent, dans leur équipage, d'un commissaire¹⁹¹. Ces commissaires assument, dans ce cadre, un service identique à celui qu'ils assurent à la suite d'une force navale¹⁹². En outre, l'institution définitive des élèves commissaires en 1863, entraîne la création d'un emploi d'enseignant, chargé d'assurer aux élèves commissaires « un cours spécial ». Cette fonction est assurée par un officier supérieur du Commissariat¹⁹³. La création de l'école du Commissariat en 1910 augmente ce genre d'emploi¹⁹⁴. Dénommée « école d'administration de la Marine » depuis 1863, le changement de nom réalisé en 1910 illustre la spécialisation du Commissariat et la rupture définitive des liens que les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs entretenaient jusqu'au début du XX^{ème} siècle.

B – Les rapports avec le Contrôle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 1792, le *Dictionnaire de la Marine françoise* précise que les contrôleurs et les commissaires sont des « *officiers d'administration de la Marine royale* »¹⁹⁵. Ces deux catégories de personnel participent ainsi au service administratif de la Marine **(a.1)**, comme le précise l'occurrence « administration » de cet ouvrage¹⁹⁶. La réorganisation de l'administration des arsenaux, en 1800, met fin à cette identité de service **(a.2)**.

a.1 – Le service administratif de la Marine

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

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

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 9-10.

à des époques fixes »¹⁹⁷. Le risque d'abus justifie le contrôle des ordres de dépenses et d'emploi réalisés par les ordonnateurs. Néanmoins, deux questions se posent. En premier lieu, celle de la portée du contrôle. En effet, ce contrôle peut être uniquement comptable et porter sur l'acte de dépense. Il est alors proche du contrôle au sens des finances publiques. Le contrôle peut aussi consister en une inspection de la bonne exécution des directives reçues de l'autorité supérieure¹⁹⁸. Le contrôle a ici une portée plus large et concerne l'ensemble des actes réalisés en exécution des ordres de l'autorité supérieure. Cette question soulève, de manière incidente, celle des liens statutaires entre les administrateurs et les contrôleurs. En effet, dans l'hypothèse d'un contrôle uniquement comptable, le domaine d'action des commissaires de la Marine et des contrôleurs est identique. Cette proximité de compétences fonde l'existence de liens statutaires forts. Au contraire, si le contrôle concerne l'ensemble des actes réalisés en exécution des ordres reçus, la proximité de compétences cesse et l'existence de liens statutaires entre les commissaires et les contrôleurs est moins justifiable¹⁹⁹.

Dans le régime prévu par le décret du 21 septembre 1791, ces questions ne soulèvent aucune difficulté. En raison de la définition large du champ de compétences de la partie civile, les chefs et sous-chefs d'administration dirigent les différents services de l'arsenal. Ils donnent les ordres nécessaires, tant à la délivrance des matières qu'à leur emploi. L'administrateur est obligatoirement soumis au contrôle, que ce dernier soit formel, c'est-à-dire concernant la régularité des ordres de dépenses, ou matériel, c'est-à-dire relatif à la bonne exécution des ordres reçus. Aux termes de l'article X du décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, le contrôleur exerce ses prérogatives à la fois sur les ordres de dépenses et sur les ordres d'emploi²⁰⁰. Le contrôle est

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

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

¹⁹⁹ Voir *infra*, b.

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

large et porte sur l'ensemble du processus de production de l'arsenal-usine. Il concerne les officiers d'administration, en leur qualité de chef de service de l'arsenal. Le contrôle des comptes d'emploi le rapproche de la notion d'inspection. Il s'agit de vérifier le bon emploi des ressources, c'est-à-dire la conformité de l'usage qu'il en est fait avec les ordres reçus. Cependant, cette mission d'inspection est légalement attribuée à un conseil à dominante militaire²⁰¹. Le contrôle est donc avant tout comptable, même si la notion de comptabilité doit être prise dans son sens le plus large. Cette définition du pouvoir de contrôle est précisée en 1795. Le décret du 2 brumaire an IV, sur l'administration des ports et arsenaux de la Marine, perpétue le lien institutionnel entre les commissaires et les contrôleurs. Les dispositions concernant ces derniers sont contenues dans la section relative à la branche «administration et comptabilité»²⁰². Le contrôle concerne les services du commissaire principal, en raison de sa qualité d'ordonnateur des dépenses pour l'ensemble des ressources de l'arsenal, et porte sur l'ensemble de la comptabilité²⁰³. Son caractère comptable est plus marqué qu'en 1791. L'article 14 dispose, à son second alinéa, que le contrôleur vérifie la comptabilité et vise les pièces à décharge du payeur. Il reste donc formel dans sa définition légale. Cette définition formelle du pouvoir de contrôle soulève un problème de compétences entre les commissaires et les contrôleurs. En effet, dans le régime de 1795, si la partie civile continue de regrouper l'ensemble des opérations relatives à la préparation des forces, elle n'est plus de la compétence des seuls commissaires²⁰⁴. Ces derniers sont responsables de la branche administration et comptabilité et non de l'ensemble de l'administration de l'arsenal. Dans cette structure, l'emploi des ressources relève des chefs de services – le directeur des constructions navales, le

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

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

²⁰² *Id.*, volume 6, p. 34-35.

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

²⁰⁴ Voir *supra*, section 1, paragraphe 1, A.

directeur des mouvements et le directeur de l'artillerie – et les commissaires exercent la surveillance comptable de cet emploi. Les commissaires et les contrôleurs disposent ainsi de compétences concurrentes sur l'emploi des ressources matérielles et humaines par les chefs de services. En effet, aux termes du décret du 2 brumaire an IV, les services du commissaire principal ont « *la surveillance de l'emploi des matières et du temps des ouvriers employés aux travaux des ports* », tandis que le contrôleur a, dans ses attributions, l'inspection sur « *l'emploi des matières et du temps des ouvriers* »²⁰⁵. Cette question est néanmoins occultée durant les débats consécutifs à l'adoption du décret du 23 brumaire an IV, suspendant l'application du nouveau régime administratif des arsenaux²⁰⁶.

a.2 – La réforme de l'an VIII

La question de la définition du pouvoir de contrôle est résolue par le décret du 7 floréal an VIII. Il est, néanmoins soulevé de manière implicite durant les débats consécutifs à la suspension du décret du 2 brumaire sur l'administration des arsenaux. En effet, la distinction, opérée par le député Rouyer, entre l'administration comptable, de la compétence des administrateurs, et l'administration navale, de la compétence des officiers militaires, implique de redéfinir la portée du contrôle. La première est compétente pour l'ordonnancement des dépenses et la tenue de la comptabilité de l'arsenal. La seconde est compétente en matière de construction, d'entretien et d'armement des navires et de leurs équipements²⁰⁷. L'ordonnancement des dépenses est, dans ce cadre, réparti entre la partie administrative et la partie militaire. La première est compétente pour les ordres de dépenses au sens strict, la seconde donne les ordres

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

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

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

d'emploi. Le pouvoir de contrôle cesse ainsi de porter uniquement sur la partie civile et concerne l'ensemble des chefs de services. En raison de cette redéfinition, la place des contrôleurs, au sein de l'administration des arsenaux, doit être réévaluée. Ils deviennent des auxiliaires aux mains soit du chef de l'arsenal, soit du ministre de la Marine, permettant de vérifier la bonne exécution des ordres reçus²⁰⁸. Ainsi, bien que concernant, avant tout, l'organisation générale de l'arsenal, les débats de l'an IV annoncent les futures problématiques relatives au contrôle.

Elles sont soulevées à mesure que l'arsenal évolue en une structure militaire et que l'idée d'autonomie des directions s'impose. La réforme, opérée par le décret du 7 floréal an VIII, rompt avec l'ancienne définition du pouvoir de contrôle²⁰⁹. En effet, bien que l'arsenal soit toujours perçu sous un angle économique, son aspect militaire est plus marqué. En effet, les officiers du corps militaire de la Marine – les officiers des vaisseaux – ont, comme les ingénieurs-constructeurs et les commissaires, un rôle à jouer dans le processus de préparation des forces navales. Consacrant les idées de l'Amiral Truguet ou du député Rouyer, l'administration des arsenaux est divisée. Par principe, le chef d'administration reste ordonnateur des dépenses. Le texte ne précisant pas leur nature, toutes les dépenses sont concernées : en argent (paiement des soldes, achats, etc.), en matières (délivrance des matériaux nécessaires aux opérations de construction ou de radoub, etc.) et en hommes (levée d'ouvriers maritimes, de matelots, etc.). Cependant, l'emploi des matières et des hommes relève désormais des directions de l'arsenal, sous la surveillance comptable des commissaires²¹⁰. Par conséquent, le contrôle cesse d'être comptable, la surveillance de l'ordonnancement des dépenses ne représentant plus qu'un des objets de ses attributions. L'institution est renommée l'Inspection²¹¹. Ce changement de nom traduit le nouveau rôle de l'institution.

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

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

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

²¹¹ *Ibid.*, p. 218, titre V, décret du 7 floréal an VIII

L'Inspection concerne l'ordonnancement des dépenses et le bon emploi des ressources, c'est-à-dire l'ensemble des opérations réalisées dans l'arsenal. Comme le précise la Section Marine du Conseil d'État, il s'agit de contrôler la forme, c'est-à-dire la comptabilité, et le fond, c'est-à-dire l'emploi des ressources²¹². Par conséquent, il ne porte plus uniquement sur la branche administration et comptabilité mais sur l'ensemble des directions de l'arsenal. Dans ce but, le décret du 7 floréal an VIII met fin à la double sujétion dont faisait l'objet l'ancien Contrôle. L'Inspection est directement rattachée au ministre de la Marine et est indépendante du préfet maritime, qui ne peut suspendre l'exécution de sa mission²¹³. Le texte de l'an VIII consacre donc l'existence d'une inspection ministérielle, aux prérogatives *ratione materiae* distinctes de celles des commissaires²¹⁴.

b – Une distinction fonctionnelle progressive

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

b.1 – La réforme de 1828

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

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

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

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

générale et particulière des ports et arsenaux de la Marine²¹⁵. Ce texte supprime la fonction de préfet maritime et rétablit l'organisation administrative des arsenaux prévue par l'ordonnance du 27 septembre 1776. L'Inspection redevient, à cette occasion, le Contrôle. Cependant, en la matière, le texte de 1815 diverge du texte de 1776 dont il s'inspire. En effet, sous l'empire de l'ordonnance du 27 septembre 1776, le contrôleur apparaît subordonné à l'intendant, puisqu'il ne dispose pas de la faculté de communiquer directement avec le secrétaire d'État à la Marine. De son côté, le texte de 1815 conserve le principe d'un Contrôle indépendant d'une quelconque autorité locale dans l'exercice de ses attributions, et le contrôleur communique directement avec le ministre de la Marine sur la bonne exécution des ordres de ce dernier²¹⁶. Paradoxalement, le maintien de la solution de l'an VIII s'explique par la suppression des préfectures maritimes et la restauration du système de direction bicéphale de l'arsenal. Le Contrôle, rattaché au ministre de la Marine, apparaît comme un outil à sa disposition en vue d'assurer la coordination des parties militaires et administratives des arsenaux. Des traces de l'ancien lien fonctionnel entre les commissaires et les contrôleurs subsistent. Le texte précise que, si le contrôleur doit informer le ministre de la Marine de « *tout ce qui pourra intéresser le bien notre service* », il doit également informer l'intendant « *des abus et irrégularités qu'il aura constatés* »²¹⁷. Les services de l'intendant sont placés sous une surveillance spéciale, en raison de la compétence exclusive de ce dernier en matière d'ordonnancement des dépenses²¹⁸.

Ce mode d'exercice du contrôle est conservé, en partie, lors de la réforme de 1828²¹⁹. Le Contrôle redevient alors l'Inspection. Néanmoins, il passe sous l'autorité du préfet maritime²²⁰. La portée des prérogatives de l'Inspection est accrue : l'article 64 de l'ordonnance du 17 décembre 1828 précise que l'inspecteur

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

²¹⁶ *Ibid.*, article 21.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

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

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

veille à la bonne exécution des conventions passées par la Marine et la représente dans tous les litiges dans lesquels elle est partie. L'Inspection assure donc la défense des intérêts de la Marine, ce qui justifie également ses prérogatives sur les services de l'arrondissement. Surtout, en créant des magasins propres à chaque direction, l'ordonnance du 17 décembre 1828 soulève un paradoxe. En effet, l'existence de ces magasins permet aux chefs de service de disposer, en plus de l'emploi des matières et des hommes, de l'ordonnancement des dépenses des matières présentes dans ces magasins. Sous l'empire de textes précédents, les chefs de service exécutent les ordres de l'autorité supérieure, le préfet maritime ou le ministre de la Marine, les commissaires délivrent les ressources nécessaires et en tiennent la comptabilité, et l'inspecteur surveille la bonne marche du service. Sous l'empire du texte de 1828, les chefs de service, en sus de leurs prérogatives, délivrent une partie des ressources nécessaires et tiennent leur comptabilité. Les commissaires sont donc réduits, dans certains cas, à exercer un pouvoir proche de celui des inspecteurs, via leurs prérogatives comptables²²¹. Cette double inspection apparaît superflue. Par conséquent, la fonction de commissaire aux travaux est supprimée, la surveillance sur les travaux étant directement exercée par les inspecteurs. Au début des années 1830, il est proposé de supprimer l'Inspection, en tant que partie de l'administration de l'arsenal. Cette idée est concrétisée par le baron Tupinier en 1835. L'ordonnance du 3 janvier, portant création du corps du Commissariat prévoit une adaptation du rôle de la partie civile aux prérogatives des militaires en matière d'administration²²². Le préambule de ce texte part ainsi du postulat que le service des commissaires et celui des inspecteurs sont identiques. Ces deux catégories de personnel sont réunies au sein d'un même corps, le Commissariat, exerçant la tutelle administrative sur les services de l'arsenal.

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

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

b.2 – Les réformes ultérieures

Cependant, dès 1832, alors que la réforme de 1835 est encore à l'état de projet, le commissaire Boursaint conteste l'idée de réunir les commissaires et les inspecteurs dans un même corps²²³. Ses critiques portent tant sur le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, que sur les propositions de réforme de ce texte, le future ordonnance du 3 janvier 1835 portant organisation du Commissariat. Pour Boursaint, l'ordonnance du 17 décembre 1828 est contestable à deux titres. En pratique, l'existence de magasins particuliers rend l'exercice du pouvoir d'inspection plus difficile en raison de la double qualité des chefs de service, à la fois consommateurs et ordonnateurs des ressources. Cette double qualité va à l'encontre des principes fondamentaux des finances publiques²²⁴. Ce problème est aggravé par la position subordonnée de l'inspecteur vis-à-vis du préfet maritime. Cette subordination est le principal obstacle à la mise en œuvre d'une gestion rationnelle des arsenaux, l'action de l'Inspection étant annihilée par la supériorité hiérarchique du préfet. L'indépendance serait le meilleur gage d'efficacité de cette institution, comme sous l'empire du décret du 7 floréal an VIII ou de l'ordonnance du 29 novembre 1815. Le système institué en 1828 ne permet pas à l'Inspection d'assurer la défense des intérêts de la Marine²²⁵. Or, l'idée de réunir, en un seul corps, les inspecteurs et les commissaires n'est pas une solution. En effet, la question de l'efficacité de la surveillance des chefs de service dans l'utilisation des ressources, soulevée par Boursaint, demeure sous l'empire de l'ordonnance du 3 janvier 1835. Le principe hiérarchique subsiste, le commissaire général – également contrôleur – reste subordonné au préfet maritime²²⁶. De même, la comptabilité des matières reste, en partie, de la compétence des chefs de service, malgré la réintroduction du service des travaux dans l'organigramme des services du commissaire général, chargé de centraliser cette comptabilité²²⁷. La

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

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

²²⁵ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

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

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

comptabilité des matières demeure éclatée, et la centralisation des comptes des matières par le commissaire aux travaux se révèle être un moyen de surveillance insuffisant²²⁸. En outre, le Commissariat conserve l'administration de certaines matières et, par conséquent, cumule la qualité de consommateur, d'ordonnateur et de contrôleur. Ce mélange d'attributions empêche l'exercice d'une véritable surveillance sur le service des arsenaux et est potentiellement source d'abus, puisque le commissaire général en vient à contrôler des dépenses qu'il a lui-même ordonné. Comme le précise Boursaint, il existe une différence fondamentale entre les deux branches de la partie administrative de l'arsenal, puisque « *l'Administration agit ; l'Inspection surveille. L'Administration obéit ; l'Inspection est indépendante, et c'est surtout par l'indépendance qu'elle est utile ; elle a droit d'attaquer le Préfet lui-même dont l'Administration relève ; en un mot, elle saisit tout le Service, et peut, dans l'intérêt de l'État, traduire les hommes et les choses dans l'intérêt du Gouvernement, privilège unique qu'aucun autre Service ne pourrait aujourd'hui régulièrement exercer.* »²²⁹. Boursaint ne fait que tirer les conséquences des réformes opérées depuis 1800. L'Inspection ne peut être confondue avec l'Administration des arsenaux. Leurs prérogatives respectives ne sont plus connexes. En effet, l'Administration, à la charge des commissaires, veille à la régularité des dépenses et des comptes du service naval, tandis que l'Inspection veille à la bonne marche du service navale dans sa totalité. Certes, des similitudes existent entre ces deux branches, mais la mission des inspecteurs de la Marine ne se limite pas au seul aspect économique de l'administration des arsenaux²³⁰. Elle est plus large, et consiste en la surveillance de la bonne marche de l'ensemble des services des arsenaux²³¹. L'Inspection doit être distincte de l'Administration, et agir sous l'autorité directe du ministre de la Marine. Ces critiques persistent après l'adoption des textes de 1835 et 1836. En 1837, le contre-

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

²²⁸ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

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

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

²³¹ Et comprend également la représentation de la Marine en justice.

amiral Freycinet, préfet maritime de Rochefort, expose au ministre de la Marine ses doutes sur le système établi par ces textes. Il propose deux solutions, fondées sur la séparation entre la fonction administrative et la fonction de contrôle. La première consiste à retirer au commissaire général ses attributions administratives pour lui laisser uniquement l'ordonnancement des dépenses et la surveillance des autres services. Cette première solution ne fait que pousser la logique de l'ordonnance du 3 janvier 1835 à son terme. La seconde consiste à restaurer une Inspection indépendante²³². Le rapport préalable au projet d'ordonnance de 1841, sur le Contrôle, adopte cette dernière solution. La réunion des fonctions d'ordonnancement des dépenses et d'inspection entre les mêmes mains – le commissaire général sous l'empire de l'ordonnance du 3 janvier 1835 – est contraire aux principes traditionnels de la Marine et aux principes généraux de l'administration. L'efficacité de la fonction d'inspection est ainsi sujette à caution. L'Inspection ne peut réaliser son objectif : veiller à la bonne marche du service des arsenaux. Elle doit être séparée de l'Administration, leurs champs de compétences respectifs sont trop divergents²³³. Néanmoins, le système de l'an VIII n'est pas rétabli. L'Inspection devient locale et centrale. Elle retrouve sa dénomination de « Contrôle ». Au sein des ports, le Contrôle est indépendant dans l'exercice de ses fonctions²³⁴. Pour renforcer son efficacité, l'action des contrôleurs est coordonnée par la création d'un contrôle central, rattaché au ministère²³⁵.

L'ordonnance du 14 juin 1844 reprend, en partie, cette proposition et consacre la distinction fonctionnelle entre l'Inspection et l'administration. L'Inspection redevient le Contrôle. Il est organisé en deux échelons : un contrôle local, rattaché au préfet maritime, et un contrôle central, rattaché au ministre²³⁶. Le Contrôle est donc un outil permettant de veiller à la bonne marche du service des arsenaux,

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

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

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

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

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

dont les services du commissaire général ne sont qu'une partie. Le rôle de l'Inspection/Contrôle est précisé à l'occasion des réformes de 1853. Le Contrôle redevient l'Inspection. Son domaine de compétence se centre sur la marche du service des arsenaux. L'Inspection devient administrative et perd une partie de ses attributions. Si elle demeure garante des intérêts de la Marine, elle partage désormais cette mission. En effet, l'arrêté du 24 février 1853 précise notamment que le Commissariat exerce les anciennes attributions du Contrôle en matière d'exécution des marchés²³⁷. La distinction fonctionnelle entre inspecteurs/contrôleurs et commissaires s'accroît. Les réformes de l'administration des arsenaux de la fin du XIX^{ème} siècle spécialisent le Commissariat, qui évolue en une direction au sein des arsenaux. Le décret du 25 août 1900 consacre définitivement la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle. Le service administratif, au sens préparation et entretien des force navale, est désormais exercé par chacune des directions dans leur domaine de compétences²³⁸. La loi du 2 mars 1902 réforme l'exercice du Contrôle en conséquence. Au terme de ce texte, le Contrôle est directement rattaché au ministre de la Marine. Le motif justifiant ce rattachement direct - la défense des intérêts du trésor - fonde aussi la surveillance qu'exercent les contrôleurs sur l'ensemble des directions des arsenaux. Surtout, cette fonction désormais est assurée par un corps distinct, d'un point statutaire, du Commissariat. En effet, jusqu'aux réformes instaurant l'autonomie des directions, les commissaires et les contrôleurs/inspecteurs appartiennent à un corps plus vaste, les administrateurs de la Marine. Des passerelles existent entre eux, illustrant la lente distinction entre la fonction d'administration et celle de contrôle/inspection.

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

²³⁸ Voir *supra*, section 1, paragraphe 2.

2 – La distinction statutaire entre commissaires et contrôleurs/inspecteurs

Quand la charge de commissaire est créée en 1517, elle n'est pas distincte de celle de contrôleur, créée à la même occasion²³⁹. À l'occasion des réformes réalisées par Colbert, si les contrôleurs acquièrent un rôle distinct de celui des commissaires, ils demeurent recrutés parmi ces derniers, et en 1765, la fonction de contrôleur est intégrée à la hiérarchie des officiers d'administration²⁴⁰. Temporairement abolis entre 1776 et 1791, ces liens statutaires sont rétablis à l'occasion de la réforme de l'administration navale menée cette dernière année. Les termes « commissaires » et « contrôleurs » désignent ainsi des fonctions remplies par des officiers d'administration (**a**). Si la réforme de 1844 consacre la distinction fonctionnelle entre le Commissariat et le Contrôle/Inspection, niveau statutaire, les liens entre les deux corps persistent jusqu'à la réforme de 1902 (**b**).

a – Les administrateurs de la Marine

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

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

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

des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement »²⁴¹. Transposée dans le cadre de la Marine, l'administration désigne l'ensemble des services chargé d'exécuter les ordres de l'autorité supérieure²⁴². Le Contrôle porte, dans ce cas, sur l'ensemble des actes réalisés par les différents chefs de service, en exécution de ces ordres. Son recrutement est ouvert aux autres corps de la Marine, puisque la fonction d'inspection nécessite des connaissances sur l'ensemble des services des arsenaux (**a.2**). L'évolution de la notion de contrôle, c'est-à-dire le passage d'un contrôle de l'acte de dépenses à une inspection de la bonne marche du service, illustre cette distinction.

a.1 – Les décrets de 1791 et 1795

Dans le système administratif mis en place en 1791, puis réformé en 1795, le contrôle est comptable et porte uniquement sur les officiers d'administration. Pour les auteurs de ces réformes, les commissaires et les contrôleurs exercent leurs attributions dans le cadre du service administratif de la Marine²⁴³. Leurs fonctions sont différentes, mais leurs domaines de compétences sont similaires. Les contrôleurs et les commissaires doivent donc disposer des mêmes compétences. Surtout, les contrôleurs devant veiller à la régularité des actes réalisés par les commissaires de la Marine, ils doivent disposer de l'expérience leur permettant de juger la régularité de ces actes. Par conséquent, les contrôleurs doivent être choisis parmi les commissaires disposant d'une certaine expérience. Le décret du 21 septembre 1791, sur l'administration des ports et objets y relatifs, rend ainsi commun le recrutement de ces deux catégories d'officiers. Aux termes de l'article 16, « *lorsqu'il y aura des places de sous-chef d'administration ou de sous-contrôleur vacantes, elles seront données à un concours auquel pourront se*

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

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

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

présenter tous les commis ayant au moins cinq ans de service dans les ports, et fait une campagne de mer »²⁴⁴. Le déroulement de la carrière est également commun aux officiers d'administration et aux contrôleurs²⁴⁵. Les qualités de chef d'administration et de contrôleur ne sont que deux aspects de la carrière administrative dans la Marine. Par conséquent, ils bénéficient du même régime en matière statutaire et sont assimilés, en matière d'honneurs militaires, aux commissaires des guerres²⁴⁶. Ces liens statutaires entre commissaires et contrôleurs se remarquent également dans la formation du premier cadre des contrôleurs. Le décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine, précise, à l'article IV, que les contrôleurs et les chefs d'administration destinés à la comptabilité, à la direction des ports secondaires et au service des classes, sont choisis parmi les commissaires des ports et arsenaux, des classes et des colonies, quel que soit leur grade ; et parmi les contrôleurs et sous-contrôleurs de la Marine ou des colonies²⁴⁷. Le pouvoir exécutif dispose d'une totale liberté de choix entre les anciens commissaires et contrôleurs pour pourvoir aux besoins de la nouvelle administration. Ce régime n'est pas remis en cause sous la Convention. Si la fonction d'ordonnateur est supprimée et remplacée par celles d'inspecteur et d'agent maritime, cette réforme n'a pas de conséquence sur le contrôle²⁴⁸. En effet, l'inspecteur ne surveille pas le bon ordre dans le service des arsenaux. La fonction

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

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

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

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

²⁴⁸ Voir *supra*, section 2, paragraphe 1.

essentielle de ces agents est d'assurer la coordination des différents services des arsenaux pour le compte du ministre de la Marine²⁴⁹.

Les réformes de brumaire an IV confirme le système de 1791. La question de la portée du contrôle est peu abordée dans les débats de l'an IV, bien que cette question soit sous-jacente. Le contrôle reste légalement perçu d'un point de vue comptable. Il porte sur l'ordonnancement des dépenses de toutes natures, de la compétence des commissaires. Les liens statutaires entre les commissaires et les contrôleurs sont confirmés. Le régime du recrutement et le déroulement de la carrière restent communs. Les sous-commissaires et les sous-contrôleurs sont recrutés indifféremment parmi les commis principaux. De même, les commissaires et les contrôleurs sont choisis indifféremment parmi les sous-commissaires et les sous-contrôleurs²⁵⁰. L'assimilation est cependant plus poussée dans le régime de brumaire an IV²⁵¹. En effet, dans l'état des personnels civils, employés à l'administration des ports, les contrôleurs sont classés, avec les commissaires, dans la partie « administration, comptabilité, et inscription maritime »²⁵². L'article 69 du décret du 2 brumaire an IV, sur l'administration des ports et arsenaux, rompt, cependant, avec le décret de 1791 en matière d'assimilation de grade²⁵³. Les dispositions dans ce domaine restent communes aux commissaires et aux contrôleurs. Néanmoins, l'assimilation n'est plus réalisée avec les commissaires des guerres, mais avec les officiers de vaisseau²⁵⁴. Les commissaires principaux et les contrôleurs des grands ports ont rang de chef de division, les commissaires et les contrôleurs des ports secondaires ont rang de capitaine de vaisseau, et les sous-commissaires et les sous-contrôleurs ont rang de lieutenant de vaisseau.

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

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

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

²⁵² *Ibid.*, pages 67 à 69.

²⁵³ *Ibid.*, page 48.

²⁵⁴ Voir *infra*, paragraphe 2, A, 1.

a.2 – Les réformes de 1800 et 1828

En 1800, le Contrôle devient l'Inspection. Cette dernière porte sur l'ordonnancement des dépenses et sur l'utilisation des ressources²⁵⁵. Spécialisés dans le domaine économique, les commissaires seuls ne peuvent suffire aux besoins du nouveau service. Les inspecteurs doivent disposer d'une certaine expérience non seulement en matière économique, mais également en matière de travaux de construction, d'armements de navire, etc. Surtout, l'inspection étant désormais directement attachée au ministre de la Marine, les inspecteurs doivent être détachés de l'administration de l'arsenal, tant du point de vue institutionnel que du point de vue statutaire. Ainsi, l'inspecteur est indépendant du préfet maritime, qui ne peut entraver son action. Il correspond directement avec le ministre. Son statut est régi par des dispositions propres, séparées de celles relatives aux commissaires²⁵⁶. Le choix des inspecteurs est ouvert aux officiers de vaisseau et aux ingénieurs-constructeurs²⁵⁷. En matière d'honneurs militaires, l'assimilation de grade avec les commissaires est abandonnée²⁵⁸. Un corps autonome de l'administration est donc constitué. Bien que rétablissant le titre de contrôleur, les réformes réalisées durant le règne de Louis XVIII ne remettent pas en cause le régime défini en l'an VIII²⁵⁹. Le contrôleur reste distinct de

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

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

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

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

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

l'administrateur. L'ordonnance du 17 décembre 1828 revient sur cette évolution. En effet, le service des commissaires et des inspecteurs apparaît proche sous l'empire de ce texte. Les prérogatives croissantes des directions, en matière de gestion des ressources, changent le rôle du commissaire. Il assume, avant tout, le contrôle de la comptabilité des directeurs, mission également remplie par l'Inspection²⁶⁰. Ainsi, paradoxalement, malgré une inspection inspirée de celle prévue par le règlement du 7 floréal an VIII, l'ordonnance du 8 février 1829, portant fixation du nombre, des grades et des fonctions des officiers d'administration, rétablit les liens statutaires entre les commissaires et les inspecteurs²⁶¹. L'article 34 de ce texte ouvre la possibilité de passer d'un corps à l'autre, et rétablit l'assimilation de grade. Le recrutement redevient commun, les sous-commissaires et les sous-inspecteurs étant recrutés parmi les élèves d'administration créés par l'ordonnance de 1824, ou parmi les commis d'administration²⁶². Les titres de commissaire de la Marine et d'inspecteur désignent deux emplois au sein d'un corps plus vaste : les officiers d'administration. Ce corps est régi par des dispositions statutaires communes : l'ordonnance du 8 février 1829. Cette proximité fonctionnelle et statutaire entre commissaires et inspecteurs entraîne, en 1835, leur réunion en un seul corps : le Commissariat de la Marine²⁶³.

b –Vers un Contrôle indépendant

Les réformes de 1844 reviennent sur cette réforme et rétablissent un corps du Contrôle, distinct d'un point de vue fonctionnel du Commissariat. Ce corps est organisé par une ordonnance du 21 décembre 1844²⁶⁴. Le rapport préalable est un véritable « état des lieux » de l'évolution de l'administration navale. L'expérience

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

²⁶⁰ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

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

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

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

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

de l'ordonnance de 1835 est un échec, et le contrôle assuré par les commissaires se révèle insuffisant pour surveiller les chefs de service dans l'exercice de leurs prérogatives comptables. Le Contrôle doit être séparé du Commissariat. Comme sous l'empire du texte de l'an VIII, la divergence fonctionnelle entre ces deux corps implique l'ouverture du recrutement du Contrôle aux autres corps participant à l'administration de l'arsenal²⁶⁵. Cette diversification du recrutement du Contrôle soulève une question statutaire importante, relative aux règles d'assimilation. Elle a pour origine les dispositions relatives au Commissariat en la matière. En effet, la hiérarchie des commissaires n'est pas entièrement analogue à celle des officiers de vaisseau. Certains grades de ce dernier corps, celui de capitaine de corvette par exemple, n'ont pas d'équivalent au sein du Commissariat. La reconstitution d'un Contrôle autonome du Commissariat et l'ouverture de son recrutement aux autres corps créent des difficultés. Si les contrôleurs sont assimilés aux commissaires, ceux issus des autres corps de la Marine peuvent potentiellement subir une rétrogradation ce qui est contraire aux principes posés par la loi de 1834 sur l'état d'officier²⁶⁶. Pour éviter cela, l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1844, portant organisation du corps du Contrôle, assimile directement les contrôleurs aux officiers de vaisseau. Les liens qu'ils entretenaient avec le Commissariat ne sont plus exclusifs, conséquence de l'évolution de l'arsenal. Cette organisation est confirmée en 1847²⁶⁷.

Elle est remise en cause sous le Second Empire. Outre la nouvelle répartition de compétences entre les deux corps, les décrets du 12 janvier 1853, sur l'Inspection des services administratifs de la Marine, et du 14 mai 1853, sur l'organisation du Commissariat, précisent que le Commissariat et l'Inspection forment chacun un corps d'administration militaire²⁶⁸. Les règles d'assimilation sont à nouveau

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

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

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

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

modifiées. Alors que les réformes réalisées à la fin de la Monarchie de Juillet consacrent le principe d'une assimilation directe des contrôleurs aux officiers de vaisseau, le décret du 12 janvier 1853 revient aux solutions anciennes et renvoie, en matière d'assimilation, aux dispositions applicables au Commissariat en la matière. Surtout, ces deux textes rétablissent la possibilité de passer de l'un à l'autre corps, sans incidence sur le grade, faculté qui avait été supprimée en 1844²⁶⁹. Enfin, l'accès au premier grade de l'inspection est réservé aux sous-commissaires. Paradoxalement, outre le classique argument de la connexité des champs de compétences du Commissariat et du Contrôle, cette évolution s'explique par la militarisation de l'administration de l'arsenal. La réduction progressive du champ de compétences de la partie administrative de l'arsenal entraîne une diminution des besoins en officiers d'administration. Par conséquent, le déroulement de la carrière administrative devient plus lent. La possibilité de passer d'un corps à l'autre doit permettre de maintenir aux commissaires les possibilités de promotion²⁷⁰.

Néanmoins, les progrès de l'autonomie des directions et les divergences croissantes entre le service des commissaires et celui des inspecteurs qui en résulte entraînent, comme en l'an VIII, l'ouverture du recrutement. Le décret du 16 août 1872, relatif au recrutement des inspecteurs-adjoints des services administratifs de la Marine ouvre le recrutement aux autres officiers des autres corps de la Marine disposant d'un grade assimilé à celui de sous-commissaire²⁷¹. Cependant, les autres liens statutaires avec le Commissariat ne sont pas remis en cause. Cette première réforme est complétée par un décret du 29 juin 1878, portant sur le même objet, qui institue un concours spécifique aux inspecteurs²⁷². Les bases d'un corps autonome du Commissariat, du point de vue statutaire, sont établies, bien que l'assimilation de grade et la possibilité de changer de corps durant la carrière demeurent. Les réformes de la fin du siècle, en faisant du Commissariat une direction aux attributions spécialement définies, rompent définitivement tout lien

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

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

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

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

entre le Commissariat et le Contrôle. La loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la Marine, institue un corps totalement indépendant du Commissariat et des autres corps de la Marine²⁷³. L'article premier alinéa 1 précise que « *le contrôle de l'administration de la Marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle* »²⁷⁴. Les contrôleurs « *agissent comme les délégués directs du ministre* »²⁷⁵ dans le but d'assurer « *la sauvegarde des intérêts du trésor et les droits des personnes* », ainsi que la bonne exécution des dispositions régissant le service administratif de la Marine²⁷⁶. À cette fin, les contrôleurs sont totalement indépendants de l'autorité locale. Fonctionnelle d'abord, cette indépendance est aussi statutaire. Les contrôleurs relèvent, du point de vue disciplinaire, « *du Ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre* »²⁷⁷. En effet, bien que bénéficiant de l'état d'officier, leur hiérarchie est totalement séparée de celle des autres corps de la Marine. L'assimilation de grade est prévue uniquement avec leur équivalent terrestre, les contrôleurs de l'Armée de terre. Le Contrôle est désormais séparé, à tout point de vue, de l'administration des arsenaux, dont le Commissariat n'est désormais qu'une direction. Il est au-dessus de cette administration, comme l'illustre son mode de recrutement, ouvert aux officiers des autres corps de la Marine remplissant certaines conditions de grade et de service²⁷⁸. L'autonomie des directions en matière d'administration change la physionomie de l'arsenal. Il est désormais formé de directions, aux rôles précisément définis, chacune sous la responsabilité d'un corps d'officiers particulier et sous la surveillance du Contrôle. Les liens avec le Commissariat sont rompus, ce dernier étant devenu le corps d'officiers responsable de l'Intendance maritime.

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

²⁷⁴ *Ibid.*, page 407.

²⁷⁵ *Ibid.*, page 408, article 4 alinéa 1.

²⁷⁶ *Ibid.*, page 407, article 1 alinéa 2.

²⁷⁷ *Ibid.*, page 408, article 5.

²⁷⁸ *Ibid.*, page 410, article 8.