

## Les commissaires, garants de l'ordre public économique des arsenaux

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

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

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

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

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

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

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

### **Paragraphe 1 – La centralisation comptable du service maritime**

Le *Dictionnaire de Marine* du vice-amiral Willaumez précise, à l'entrée « commissaire », qu'« *Il y a dans le département de la Marine, tant dans l'administration centrale à Paris que dans les ports, des commissaires généraux ordonnateurs, des commissaires généraux, des commissaires principaux, des commissaires de première et seconde classe et des sous-commissaires. Ils ont pour fonctions les approvisionnements navals, les revues des employés au service, le paiement des soldes et tous les détails d'une comptabilité trop compliquée* »<sup>481</sup>. Tirée de la troisième édition de ce dictionnaire, cette définition illustre les bouleversements consécutifs aux réformes opérées durant la Restauration<sup>482</sup>. En reconnaissant aux autorités militaires des prérogatives sur des domaines relevant de l'administration économique, l'ordonnance du 17 décembre 1828 bouleverse la tenue de la comptabilité de la Marine (**A**). Cette comptabilité est au cœur des débats relatifs à l'organisation des arsenaux dès le début de la

---

<sup>481</sup> Voir WILLAUMEZ (Jean-Baptiste Philibert, vice-amiral), *Dictionnaire de Marine*, troisième édition, Paris : Bachelier père et fils, 1831, p. 9.

<sup>482</sup> La première édition de cet ouvrage est publiée en 1820.

Révolution. L'importance de la matière est accrue, au XIX<sup>ème</sup> siècle, par la reconnaissance progressive, au profit des Chambres, du pouvoir décisionnel en matière de budget public. La comptabilité doit permettre de vérifier si les deniers publics ont été utilisés selon la volonté de la représentation nationale. Elle est donc un outil de contrôle permettant de constater l'adéquation des dépenses aux besoins, ainsi que le bon emploi de ces sommes<sup>483</sup>. En cas d'irrégularités, elle doit permettre de déterminer précisément quel agent en supporte la responsabilité. Domaine d'intervention par excellence de l'administration économique de la Marine, la tenue de la comptabilité de la Marine soulève une difficulté majeure en matière de responsabilité sous l'effet conjugué des prérogatives croissantes des Chambres sur le budget de l'État et de l'autonomie des directions (**B**). Cette difficulté explique, en partie, les réformes de 1835 et 1844 sur l'organisation des arsenaux. Elle aboutit à distinguer deux comptabilités : une financière, justifiant des dépenses devant les Chambres, et une matérielle, permettant aux directeurs techniques des arsenaux de justifier du bon emploi des ressources mises à leur disposition.

## **A – La remise en cause du monopole des commissaires sur la comptabilité de la Marine**

Jusqu'aux réformes entreprises dans les années 1820, la comptabilité du ministère de la Marine relève de l'administration économique (**1**)<sup>484</sup>. La matière ne soulève alors aucun problème particulier. Cette compétence exclusive cesse au terme des réformes réalisées dans les années 1820 (**2**).

---

<sup>483</sup> Cette opinion est partagée par les commissaires. Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), une note du 6 mars 1809 sur les arriérés de paiements, du commissaire aux armements au chef d'administration. Le commissaire aux armements écrit : « *Dans son sens simple et naturel, la comptabilité est l'accomplissement par écrits, des règles établies par la Loi* ».

<sup>484</sup> Sauf entre 1776 et 1784, période où la comptabilité des unités en opération est confiée aux officiers de vaisseaux.

## 1 – La compétence de principe des commissaires

En groupant l'ensemble des services administratifs de l'arsenal dans la partie civile, le décret du 21 septembre 1791 confie l'ensemble de la comptabilité, tant financière que matérielle, aux officiers d'administration<sup>485</sup>.

Ce texte distingue néanmoins l'administrateur chargé des travaux, responsable de l'emploi des matières et des ouvriers, des administrateurs comptables<sup>486</sup>. Surtout, ce texte met en place deux agents, « *responsables et comptables envers l'ordonnateur* » et spécialement chargés l'un de la comptabilité des matières, l'autre de la comptabilité financière<sup>487</sup>. La réforme de 1795 n'a pas de conséquence majeure dans ce domaine. L'alinéa 2 de l'article VII du décret du 2 brumaire an IV, concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine, dispose que la branche « administration et comptabilité » est chargée de « *la comptabilité des matières et des fonds dans les ports et à la mer* »<sup>488</sup>. Ainsi, durant la période révolutionnaire, la comptabilité de la Marine remplit son objectif : prouver qu'une dépense a été exécutée conformément aux décisions de l'autorité supérieure. En effet, l'ordonnateur ordonne une dépense en argent ou en matériel, et le suivi comptable de ces dépenses est assuré par les officiers d'administration, puis commissaires, de la Marine. Ce suivi présente un intérêt particulier en matière de travaux. La confrontation des comptes des matières délivrées par le commissaire aux approvisionnements, aux comptes en journées d'ouvriers et matières rédigés par le commissaire chargé de la comptabilité de l'arsenal, permet de s'assurer du bon emploi des matières, et donc de l'exécution des travaux. De même, la confrontation des comptes de ce dernier commissaire, à ceux tenus par le commissaire aux revues, permet de s'assurer de la présence des ouvriers en charge de ces travaux. Enfin, à l'occasion du désarmement d'un navire, la confrontation des comptes tenus par les administrateurs embarqués à ceux rédigés par le

---

<sup>485</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 317, article 6, décret du 21 septembre 1791 sur l'administration des ports et objets y est relatif. Ce texte précise que les chefs des détails cités à l'article 4 sont comptables et responsables.

<sup>486</sup> *Ibid.*, p. 317-318, article 67. Cette distinction fonctionnelle s'ajoute à la distinction statutaire alors en germe. Voir en ce sens chapitre 1.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 309, articles 8 et 9 sur les attributions du garde-magasin, sous la surveillance du chef des approvisionnements, et du payeur, sous la surveillance du chef des fonds et du contrôleur.

<sup>488</sup> *Ibid.* Voir également p. 40, articles 35 et 37 sur les attributions des officiers d'administration en mer.

commissaire aux armements au départ du navire permet de vérifier l'utilisation du matériel et des fonds embarqués. Une différence de régime entre les comptes des matières et les comptes financiers existent néanmoins. Ces derniers sont centralisés par le commissaire à la comptabilité centrale des fonds, tandis que les comptes des matières restent répartis entre le commissaire du magasin général et ses collègues des autres détails, notamment les chantiers et ateliers, les armements, le bague et les hôpitaux<sup>489</sup>.

Ce régime est confirmé par le règlement du 7 floréal an VIII. La différence de régime entre les comptes des matières et les comptes financiers demeure<sup>490</sup>. Deux points suscitent l'attention. En premier lieu, ce texte amorce la concentration de la comptabilité financière. Il confie la centralisation des comptes financiers et la revue des personnes employées par la Marine à un seul commissaire<sup>491</sup>. Plus important, la qualité d'ordonnateur secondaire est légalement reconnue au responsable de la branche « administration et comptabilité », faisant de ce chef de service le comptable légal de l'arrondissement maritime<sup>492</sup>. Cette comptabilité est alors un moyen à la disposition du ministre de la Marine. En effet, jusqu'en 1817, le budget de l'État est voté globalement, c'est-à-dire par ministère. La différence de régime entre les comptes financiers et les comptes des matières se comprend facilement. La centralisation des comptes financiers des arrondissements maritimes permet au ministre de déterminer les besoins pour le prochain exercice budgétaire. La confrontation des comptes des matières lui permet de s'assurer de la bonne exécution de ses ordres.

---

<sup>489</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 33, article VIII, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des ports et arsenaux de Marine.

<sup>490</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 215, article 36 relatif à l'organisation des services du chef d'administration.

<sup>491</sup> *Ibid.*

<sup>492</sup> *Ibid.*, article 38. Cet article précise que le chef d'administration n'ordonne les dépenses que d'après les ordres du Ministre.

## 2 – Les réformes des années 1820

La Restauration bouleverse cette situation. Les réformes réalisées dans les années 1820, en matière d'administration des forces navales, atténuent la distinction entre l'administration économique et l'administration navale. Les chefs de service reçoivent alors une partie des attributions des commissaires.

Ces réformes concernent, dans un premier temps, une partie des personnels de la Marine. Elles consistent à leur appliquer le régime administratif des unités de l'Armée de terre. Cette évolution concerne d'abord les unités d'infanterie et d'artillerie de Marine. Aux termes de l'ordonnance du 13 novembre 1822, portant organisation d'un corps royal d'artillerie et d'un corps de l'infanterie de la Marine<sup>493</sup>, l'administration économique de ces unités est confiée à un conseil élu par la troupe, et présidé par l'officier-commandant<sup>494</sup>. Ce conseil dirige l'emploi des fonds de la masse générale attachée à l'unité<sup>495</sup>. Cette masse est destinée à payer les soldes et certains achats, les conseils étant compétents pour passer certains marchés. Le matériel acquis via ces conventions est placé dans un magasin propre à l'unité, qui dispose également d'ateliers pour certaines opérations de transformation<sup>496</sup>. Dès lors, les comptes financiers et matériels échappent aux commissaires, et relèvent d'officiers militaires agissant au nom du conseil d'administration de l'unité<sup>497</sup>. Au regard du texte, le rôle des administrateurs apparaît réduit. Le commissaire aux revues doit assister à l'élection des membres du conseil d'administration et surveiller l'administration des détachements d'artillerie ou d'infanterie de Marine<sup>498</sup>. Un mémoire de 1820, rédigé par le commissaire aux revues du port de Toulon, apporte des précisions sur la portée

---

<sup>493</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle, op. cit.*, p. 605-627. Ce texte modifie en partie les dispositions de l'ordonnance du 21 février 1816 portant création d'un corps royal d'artillerie de la Marine. Voir *Annales maritimes et coloniales 1816 – Partie officielle, op. cit.*, p. 179-237.

<sup>494</sup> *Ibid.*, p. 611, article 9 sur le conseil d'administration des unités d'artillerie de Marine ; et page 623, article 42 sur le conseil d'administration des unités d'infanterie de Marine. Ce régime est repris pour les unités disciplinaires. Voir *Annales maritimes et coloniales 1824 – Partie officielle, op. cit.*, p. 334, article 19, ordonnance du 21 avril 1824, portant création d'une compagnie de discipline de la Marine.

<sup>495</sup> C'est-à-dire de la somme globale, mise à disposition de l'unité pour assurer ses fonctions administratives.

<sup>496</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1822 – Partie officielle, op. cit.*, p. 615-624, articles 21 et 44, ordonnance du 13 novembre 1822.

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 610, 614 et 623, articles 9, 20, et 43 alinéa second, ordonnance du 13 novembre 1822.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 612, article 12.

des attributions du commissaire aux revues sur les troupes de Marine<sup>499</sup>. Il conserve la possibilité de réaliser des revues extraordinaires et continue d'assurer le paiement des soldes des officiers d'artillerie ou d'infanterie de Marine détachés de leur corps. Lors des revues, il vérifie notamment si l'état des soldes de l'unité correspond aux effectifs ou si l'équipement des soldats correspond aux dotations réglementaires. Il contrôle donc les comptes financiers et matériels, rédigés par les officiers compétents. La portée de cette prérogative reste floue. Au final, seul l'ordonnateur semble en mesure de sanctionner légalement une irrégularité comptable, via un refus de délivrer un ordre de paiement. Ce mémoire de 1820 précise également que le commissaire aux revues exerce des prérogatives similaires sur les élèves de la Marine, sur les apprentis canonniers et sur les agents des chiourmes<sup>500</sup>. Le constat est similaire en matière d'équipages. En principe, ils sont constitués par les inscrits maritimes, dont l'administration est confiée aux commissaires affectés dans les quartiers de l'Inscription maritime<sup>501</sup>. La création des équipages de ligne, en 1825, met fin à ce système pour une partie du personnel embarqué<sup>502</sup>. À la différence des équipages provenant de l'Inscription maritime, les équipages de ligne sont permanents. À terre, ils sont placés au sein d'un dépôt spécial, soumis à un régime administratif particulier<sup>503</sup>. Ce dernier s'inspire de celui en vigueur dans les troupes de Marine. L'article 24 de l'ordonnance du 2 octobre 1825 précise que ce dépôt est commandé par un capitaine, assisté d'un lieutenant de vaisseau pour l'habillement, d'un quartier-maître pour la comptabilité et d'un chirurgien de première classe pour le service de santé<sup>504</sup>. Un conseil d'administration, composé d'officiers de vaisseau, est également institué pour « *la confection d'habillement* », « *l'acquittement de la solde et la comptabilité* » et « *la surveillance de toutes les opérations relatives à la comptabilité des équipages de ligne* », compétences identiques à celles attribuées

---

<sup>499</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 20 « Du commissaire aux revues ». La réforme de 1822, ne fait que réorganiser les troupes de Marine. Leur mode d'administration reste similaire à celui prévu en 1816.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.

<sup>502</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle, op. cit.*, p. 567-599, ordonnance du 2 octobre 1825 qui organise le personnel militaire de la Marine royale en équipage de ligne.

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 575-577, titre IV, ordonnance du 2 octobre 1825.

<sup>504</sup> *Ibid.*, p. 575.

aux conseils d'administration des unités d'infanterie et d'artillerie de Marine<sup>505</sup>. Le texte précise, d'ailleurs, que le commissaire aux fonds et revues exerce, à l'égard de ce conseil, les attributions qu'il exerce auprès des conseils prévus pour les unités d'artillerie et d'infanterie de Marine, c'est-à-dire le contrôle de la comptabilité financière et matérielle des équipages<sup>506</sup>. Ces prérogatives sont confirmées par le règlement du 19 octobre 1825 sur l'administration et la comptabilité des équipages de ligne<sup>507</sup>. Néanmoins, bien que posant des exceptions aux compétences de principe des administrateurs, ces réformes ont une portée limitée. Elles concernent uniquement les attributions du commissaire aux fonds et revues, et porte sur certains personnels, organisé comme des troupes militaires.

La réforme de l'administration des arsenaux de 1828 a des conséquences plus profondes. Sanctionnant une pratique, les directions deviennent comptables et responsables des matières placées dans leurs magasins propres, c'est-à-dire les matières brutes ou ouvragées, reçues du magasin général, des vaisseaux en désarmement ou des autres directions<sup>508</sup>. Le détail des travaux est supprimé. Le suivi comptable des divers travaux est désormais assuré par les gardes-magasins particuliers attachés aux diverses directions. Surtout, l'existence de magasins particuliers aux côté du magasin général modifie le schéma comptable. En effet, dans les régimes prévus par les textes de l'an VIII et de 1815, l'ensemble des matières est placé dans le magasin général, et délivré par via le garde-magasin sous la surveillance du commissaire aux approvisionnements. À partir de 1828, les matières sont délivrées soit par les magasins particuliers, soit par le magasin général. L'unité de la comptabilité des matières paraît rompue. Néanmoins, elle est maintenue en principe. L'article 104, alinéa premier, de l'ordonnance du 17

---

<sup>505</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1825 – Partie officielle, op. cit.*, p. 575, article 25 sur la composition du conseil d'administration du dépôt général, et p. 576, article 27 sur ses attributions.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p. 576, l'article 26.

<sup>507</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle, op. cit.*, p. 244-276.

<sup>508</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 623-624, Rapport préalable à l'ordonnance du 14 juin 1844. Le ministre de la Marine précise que l'inconvénient principal de la centralisation des matières au magasin général était la lenteur dans l'exécution des ordres d'emploi, en raison de l'intervention systématique du magasin général sur l'ensemble des mouvements des matières. Dès la fin des années 1810, des magasins particuliers sont organisés, par l'autorité locale ou le ministre, en vue d'accélérer les opérations d'armement des navires.

décembre 1828 dispose que le commissaire aux approvisionnements fait la recette de toutes les matières, brutes ou ouvragées, livrées en exécution d'une convention<sup>509</sup>. Le commissaire aux approvisionnements procède ainsi à la recette des matières entrantes dans l'arsenal. En pratique, une partie de ces matières est acquise pour le compte des directions. Dans cette situation, les matières acquises sont inscrites en recette par le garde-magasin général, avant d'être délivrées au magasin de la direction à l'origine de l'acquisition. Toutes les matières utilisées dans l'arsenal transitent donc par le magasin général. Le commissaire aux approvisionnements, via le garde-magasin, assure l'unité de la comptabilité des matières. Ainsi, malgré l'introduction de magasins particuliers auprès des directions, la réforme de 1828 ne remet donc pas en cause le champ de compétences des administrateurs, puisque l'unité comptable demeure. De même, malgré les dispositions propres aux personnels organisés en corps, la comptabilité des dépenses en personnel reste de la compétence du commissaire aux revues, armement et prises. Enfin, la comptabilité financière reste centralisée par le commissaire à la comptabilité des fonds. Les réformes réalisées dans les années 1820 restent donc conformes aux principes organiques régissant l'administration des arsenaux. La création des magasins particuliers ne bouleverse pas la distinction entre l'administration navale et l'administration économique. Chargés de l'emploi du matériel, les directeurs doivent pouvoir disposer des matières propres à leurs spécialités dans le but de faciliter l'exécution des ordres. Des commis, chargés de tenir à jour la comptabilité, sont affectés aux magasins des directions sous l'autorité des chefs de service<sup>510</sup>. Les directeurs deviennent comptables de l'emploi de ce matériel. En outre, les commis placés sous leurs ordres suivent l'emploi de la main d'œuvre et constatent les dépenses en salaires<sup>511</sup>. Cette organisation n'est que l'aboutissement de la distinction entre l'administration et l'administration économique. Les chefs de service, chargés de réaliser les divers travaux dans l'arsenal (construction et entretien des navires, des bâtiments, fabrication des armes, etc.), en deviennent responsable. Ils doivent

---

<sup>509</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 24.

<sup>510</sup> *Ibid.*, p. 27, article 115, ordonnance du 17 décembre 1828. La direction de l'artillerie de Marine apparaît, au regard de ce texte, dans une situation proche des corps organisés, un sous-officier de cette direction pouvant assumer les fonctions de garde-magasin particulier.

<sup>511</sup> *Ibid.*

donc prouver leur bonne exécution, via les comptes d'emploi des matières et des ouvriers. Ces comptes semblent dispersés entre les directions, en raison de la suppression de l'emploi de commissaire aux travaux. Néanmoins, leur unité est assurée directement par le chef d'administration, qui centralise les états rédigés par les directeurs<sup>512</sup>. Ainsi, le schéma comptable mis en place en 1828 permet de retracer les diverses opérations réalisées dans l'arsenal. Cependant, l'ordonnance du 17 décembre 1828 comporte une disposition rendant difficile la mise en œuvre de ce nouveau schéma. L'article 107 dispose qu'« *Il sera dressé, dans chaque port, d'après les ordres du préfet maritime, des états indiquant la nomenclature des objets à délivrer aux divers services, soit par le magasin général, soit par les directions* »<sup>513</sup>. La répartition des matières entre le magasin général et les magasins particuliers dépend de l'autorité locale, ce qui consacre légalement l'autonomie administrative des arsenaux<sup>514</sup>. Cet article rend impossible une application uniforme du nouveau régime administratif des ports<sup>515</sup>. Le problème se pose en particulier en matière de responsabilité. En fonction de l'arrondissement, la responsabilité comptable des directeurs varie selon la répartition des matières entre le magasin général et les magasins particuliers. Cette difficulté locale aggrave un problème global, résultant des pouvoirs croissants des Chambres sur les budgets publics.

## **B – La spécialisation comptable des commissaires**

Durant la Restauration et la Monarchie de Juillet, les prérogatives des Chambres sur le budget de l'État sont accrues. Cependant, les compétences comptables des chefs de service des ports militaires et l'autonomie comptable des arsenaux rendent plus difficile le contrôle parlementaire sur le budget de la Marine et son exécution (1). Ce problème est résolu durant la Monarchie de Juillet. Le règlement du 13 décembre 1845, sur la comptabilité des matières appartenant à la

---

<sup>512</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 26-27, article 113.

<sup>513</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>514</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, B.

<sup>515</sup> Voir, en ce sens, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E14 (divers), instructions du préfet maritime du 6 mars 1829 et premier janvier 1830 sur l'application de l'ordonnance du 17 décembre 1828.

Marine, consacre le partage de compétences comptables entre les chefs de service, responsables des comptes des matières, et les commissaires, responsables des comptes financiers (2).

## 1 – Un contrôle parlementaire entravé

Soulevée par l'ingénieur en chef Dupont, la question de l'efficacité du contrôle parlementaire sur le budget de la Marine trouve son origine dans l'évolution du mode de vote du budget national par les Chambres.

Durant la Restauration, le vote par ministère est abandonné. En 1828, le budget n'est plus voté globalement, c'est-à-dire par ministère, mais par section<sup>516</sup>. Cette spécialisation du vote permet un véritable contrôle parlementaire sur l'emploi des fonds publics<sup>517</sup>. Cette surveillance accrue en matière financière est alors justifiée, notamment, par le paiement des dommages de guerre et des frais d'occupation de la France aux vainqueurs de Napoléon. Il s'agit de réaliser ces paiements le plus rapidement possible<sup>518</sup>. Une fois les paiements réalisés, cette surveillance du budget devient une arme politique et permet aux Chambres, à l'occasion du vote du budget, de discuter de la politique du gouvernement. En outre, bien que les Chambres, suite à la Révolution de 1830, disposent de l'initiative des lois, les discussions budgétaires restent la seule voie d'intervention des chambres en matière d'administration de la Marine, la plupart des textes relatifs à la matière

---

<sup>516</sup> Dès 1817, les ministres doivent présenter leur budget en sous-ensembles, et se voient interdire de dépenser au-delà du seuil fixé pour ces sous-ensembles. Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 21, p. 146, article 151, loi du 25 mars 1817 sur les finances. Ces sous-ensembles évoluent en sections en 1827. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1827 précise que le budget du Ministère de la Marine est divisé en six sections : administration centrale, personnel, approvisionnements, travaux relatifs à la flotte, constructions hydrauliques, objets spéciaux (baigne et dépenses diverses dont les colonies). Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 27, p. 416, le tableau annexé à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1827 qui prescrit d'établir, dans le budget général de l'État, des sections spéciales limitant les dépenses de chaque service.

<sup>517</sup> Cette prérogative se traduit par l'obligation des ministres de présenter les comptes de l'exercice précédent, par la définition de la forme de ces comptes, et par le principe de publicité des dépenses. Voir AUDIFFRET (Charles), *Système financier de la France*, Paris, Imprimerie et librairie administrative de Paul Dupond, 1863, troisième édition, volume 2, p. 503-509.

<sup>518</sup> Le paiement de l'ensemble des dettes contractées à l'occasion des guerres révolutionnaires et impériales est réalisé durant le premier gouvernement du duc de Richelieu.

étant de nature réglementaire<sup>519</sup>. Néanmoins, ce contrôle parlementaire croissant soulève un problème à partir de 1831, lors de l'introduction du vote par chapitre<sup>520</sup>. Le budget du ministère de la Marine et des colonies est alors divisé en quinze chapitres<sup>521</sup>. Comme l'indique l'ingénieur en chef Dupont, le critère retenu pour établir la nomenclature de ce budget est celui de la nature de la dépense. Ce budget distingue ainsi les dépenses en personnel et les dépenses de matériel<sup>522</sup>. Le respect de cette nomenclature des dépenses, c'est-à-dire le contrôle du bon emploi du budget de la Marine, est assuré via les divers états comptables rédigés en fin d'exercice par les autorités compétentes, et centralisés par les commissaires. Cependant, l'autonomie comptable des arsenaux, résultant de l'article 107 de l'ordonnance du 17 décembre 1828, rend difficile ce contrôle en raison de l'absence d'unité dans la nomenclature comptable utilisée dans les arsenaux. La question de la justification des comptes est à nouveau soulevée, mais se pose en de nouveaux termes : l'absence d'une nomenclature comptable commune à l'ensemble du Ministère de la Marine, et donc d'un partage clair de compétences sur la comptabilité des matières, rend difficile le contrôle parlementaire sur le budget du Ministère de la Marine. La responsabilité des agents locaux apparaît, dès lors, difficile à déterminer. Ce flou implique que la responsabilité de l'emploi du budget échoit, en pratique, au Ministre<sup>523</sup>. Ainsi, paradoxalement, la comptabilité de la Marine, notamment les comptes relatifs au matériel et à son utilisation, au cœur des débats concernant l'organisation des arsenaux, ne fait l'objet d'aucune réglementation spéciale avant 1840. Le problème se pose jusqu'en 1845. Il est accentué par la spécialisation croissante du budget du ministère de la Marine<sup>524</sup>.

---

<sup>519</sup> Les dysfonctionnements du système administratif mis en place en 1835 dans les arsenaux de la Marine sont soulevés, dès 1837, lors des discussions relatives aux budgets. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1837 - Partie non-officielle*, op. cit., p. 744 à 1022. La réforme de 1844 est réalisée en conséquence de ces critiques récurrentes adressées par les Chambres durant ces discussions.

<sup>520</sup> Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série*, op. cit., tome 2, première partie, p. 9, articles 11 et 12, loi du 29 janvier 1831.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 12 à 27, tableau annexé à la loi du 29 janvier 1831.

<sup>522</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 137.

<sup>523</sup> Voir en ce sens GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative*, op. cit. ; et DUPOND (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit.

<sup>524</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit. En 1841, le budget de la Marine est réparti en 21 chapitres, et passe à 36

Cependant, cette spécialisation ne s'accompagne pas de la définition d'un critère clair de classification des dépenses. Si le budget de 1841 retient le critère de la nature de la dépense, les budgets ultérieurs utilisent indistinctement ce premier critère et celui du service à l'origine de la dépense. Dès lors, la responsabilité comptable connaît des variations importantes entre les officiers des directions et les commissaires.

La Monarchie de Juillet apporte deux réponses à ce problème. La première est institutionnelle : il s'agit de la création du Commissariat de la Marine en 1835, corps exerçant une tutelle sur l'ensemble des services des arsenaux et centralisant la comptabilité financière. L'expérience est un échec et l'ordonnance de 1844 revient à l'organisation de 1828. Outre la double fonction du commissaire général, à la fois administrateur et inspecteur, il est reproché à ce système de se concentrer sur la forme de la comptabilité et de négliger le fond<sup>525</sup>. Bien que la fonction de commissaire aux travaux soit rétablie, l'autonomie des ports en matière de nomenclature comptable demeure. Dès lors, le problème concernant la responsabilité de l'emploi des matières persiste. Elle continue d'échoir directement au Ministre, garant devant les Chambres de l'exécution du budget de la Marine selon les prescriptions de la loi de finances. La comptabilité de la Marine fait l'objet, en conséquence, d'une législation spéciale, adoptée en 1840. Le règlement du 31 octobre, « *pour servir à l'exécution, en ce qui concerne le département de la Marine et des colonies, de l'ordonnance du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique* », constitue la seconde réponse aux questions comptables soulevées par les diverses réformes de l'administration des arsenaux<sup>526</sup>. À première vue, ce texte semble résoudre le problème de responsabilité. Le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget du Ministère de la Marine est confirmé par l'article 172. Par ailleurs, cet article impose, à la clôture de chaque exercice budgétaire, de présenter la comptabilité des matières en valeur, par service, et par établissement<sup>527</sup>. Ainsi, la responsabilité des directeurs, prévue par le texte de 1828, apparaît susceptible

---

chapitres en 1846. Ramené à 24 chapitres en 1881, il en comprend 40 en 1887, 56 en 1903 et 57 en 1909.

<sup>525</sup> Voir *infra*, paragraphe 2, A.

<sup>526</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1840 – Partie officielle, op. cit.*, p. 1193-1285.

<sup>527</sup> *Ibid.*, p. 1250-1251, paragraphe 3, article 172.

d'être engagée. Néanmoins, ce texte concerne principalement la comptabilité financière, entièrement de la compétence des commissaires. Surtout, la question des comptes d'emploi est peu abordée et l'autonomie comptable des ports n'est pas remise en cause. Par conséquent, la question de la clarté des comptes des matières - clarté permettant un contrôle réel de l'emploi des matières par la Cour des Comptes – reste ouverte<sup>528</sup>. Cette première question en soulève deux autres : celle de la corrélation entre les comptes des matières et les comptes financiers, et celle des éventuelles responsabilités. Une nouvelle fois, les dispositions adoptées dans ce domaine, loin de bouleverser les principes organiques de la Marine, ne font que tirer toutes les conséquences de la distinction entre l'administration économique et l'administration navale. La comptabilité des matières est séparée de la comptabilité financière. Le règlement du 13 décembre 1845, sur la comptabilité des matières appartenant au département de la Marine et des Colonies, consacre cette division<sup>529</sup>.

## 2 – Le règlement du 13 décembre 1845

Ce texte met fin à l'autonomie comptable des ports. Un schéma comptable, permettant de déterminer les éventuelles responsabilités sur les comptes des matières, est établi.

Aux termes du règlement du 13 décembre 1845, les dépenses en matériel sont ordonnées par les directeurs, visées par le commissaire aux travaux et exécutées par les garde-magasins<sup>530</sup>. L'unité de la comptabilité des matières de l'arsenal est néanmoins préservée. L'article 2 du règlement du 13 décembre 1845 fait du garde-

---

<sup>528</sup> Principe posé par l'ordonnance du 26 août 1843, sur la comptabilité des matières appartenant à l'État. Voir *Bulletin des lois du Royaume de France - IX<sup>ème</sup> série, op. cit.*, tome 29, p. 353-357.

<sup>529</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 – Partie officielle, op. cit.*, p. 979 à 998.

<sup>530</sup> *Ibid.*, p. 987, article 35, règlement du 13 décembre 1845. En outre, les délivrances effectuées pour le service des subsistances, sont visées par le directeur des subsistances, futur commissaire aux subsistances ; les délivrances effectuées pour les hôpitaux, par le commissaire aux hôpitaux ; celles pour le bague, par le commissaire au bague ; et celles effectuées pour les services dans les établissements hors port, par l'officier d'administration localement compétent. À noter que l'article 36 précise que les délivrances d'étoffes au corps de troupes, nécessaires à la fabrication des effets d'habillement, sont directement ordonnées par le commissaire aux approvisionnements. Voir *Annales maritimes et coloniales 1840 – Partie officielle, op. cit.*, p. 987, article 36.

magasin général le comptable de principe des matières nécessaires au service de l'arsenal<sup>531</sup>. Par conséquent, les garde-magasins particuliers, attachés aux directions, sont ses subordonnés comptables<sup>532</sup>. Cette subordination, les prérogatives du commissaire aux approvisionnements sur les matières entrant dans l'arsenal et la centralisation des comptes de travaux par le commissaire aux travaux, permettent au Commissariat d'assurer la centralisation de la comptabilité des matières. Les fluctuations dans la forme du budget ont un impact moindre, les responsabilités comptables locales étant désormais définies. En effet, le règlement du 13 décembre 1845 pose le principe de la responsabilité comptable des garde-magasins particuliers attachés aux différentes directions. Le texte précise que « *l'autorité exercée sur les comptables par les officiers ou fonctionnaires chargés de la direction ou du contrôle, dans la limite déterminée par les règlements, n'atténue en rien la responsabilité qui pèse sur les comptables pour tout ce qui concerne les quantités, la conservation, la distribution des denrées, matières et objets confiés à leur garde* »<sup>533</sup>. Ce principe est la suite logique des réformes réalisées depuis 1828. Dès lors, seul l'exercice irrégulier, par les chefs de service, de leurs prérogatives est susceptible d'exonérer ces agents de leurs responsabilités, principe posé par l'article 12<sup>534</sup>. Néanmoins, ce risque paraît minime, les ordres de délivrance des chefs de service devant obligatoirement être visés par le commissaire compétent<sup>535</sup>. Le système est complété par la définition d'une nomenclature générale du matériel de la Marine. Ce visa des commissaires illustre la contradiction administrative soulignée par le commandant Gougéard. Les directeurs ordonnent les dépenses des matières placées dans les magasins particuliers sous la surveillance du Commissariat qui est chargé de centraliser les comptes de l'arrondissement. Cette répartition des compétences comptables est confirmée durant le Second Empire et au début de la Troisième République. Les

---

<sup>531</sup> BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1845 – Partie officielle, op. cit.*, p. 979, article 2. Le garde-magasin général est directement comptable des matières nécessaires aux approvisionnements généraux de la flotte, aux travaux hydrauliques et bâtiments civils et à l'habillement. Les services des subsistances, des hôpitaux et des chiourmes, bien que rattachés au Commissariat, disposent de comptables des matières propres, à savoir : un garde-magasin pour les subsistances, un agent comptable pour les hôpitaux et un agent comptable pour les chiourmes.

<sup>532</sup> *Ibid.* l'alinéa second de l'article 2, précise que les garde-magasins particuliers sont les préposés comptables du garde-magasin général.

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 981, article 11.

<sup>534</sup> *Ibid.* Le refus d'exécution doit être motivé par écrit.

<sup>535</sup> *Ibid.*, p. 987, article 35 alinéa 1.

différentes réformes réalisées dans ce domaine se concentrent principalement sur la forme de la comptabilité des matières<sup>536</sup>. Seul le décret du 22 septembre 1854 apporte des précisions. Ce texte impose la tenue d'une comptabilité des matières en quantité et en valeur, afin de faciliter la corrélation entre les comptes en matière, de la compétence des directeurs, et les comptes financiers, de la compétence du Commissariat<sup>537</sup>.

Ces compétences comptables sont alors proches de celles exercées par les commissaires, dans le cadre du service en mer. Dès l'an VIII, les administrateurs embarqués à bord d'un navire, ou groupe de navires, sont chargés du suivi comptable des consommations ordonnées par les autorités compétentes, et de la centralisation des comptes<sup>538</sup>. Cette compétence est, par la suite, confirmée par les divers textes sur le service à bord des bâtiments de la flotte<sup>539</sup>. La consécration définitive de l'autonomie des directions et la création de l'intendance maritime clarifient la répartition des compétences, et donc des responsabilités, relatives à la comptabilité des matières. La première conséquence est la suppression définitive du magasin général. En pratique, ce dernier disparaît dès les années 1880. La création de nouvelles directions, donc de nouveaux magasins particuliers, réduit d'autant les matières qui y sont conservées. Il devient une fiction comptable, le commissaire aux approvisionnements assurant, via le garde-magasin, l'enregistrement comptable des matières entrant dans l'arsenal. Le partage de compétences, réalisé en 1900 dans ce domaine, met fin à cette fiction, les différents directeurs étant administrateurs des matières dépendant de leurs services. La création de l'Intendance Maritime en 1909 ne vise, dans ce cadre, qu'à fixer la responsabilité sur une partie des matières - les subsistances - jusque-là

---

<sup>536</sup> Voir notamment *Bulletin officiel de la Marine 1857, op. cit.*, volume 2, p. 1031-1060, décret du 30 novembre 1857 portant règlement sur la comptabilité des matières appartenant au département de la Marine et des colonies ; et *Bulletin officiel de la Marine 1887, op. cit.*, volume spécial, le décret du 5 mars 1887, sur le même objet.

<sup>537</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1854, op. cit.*, volume spécial, p. 1-2, article 1.

<sup>538</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, op. cit.*, volume 12, p. 215-216, le titre IV, « service en mer », règlement du 7 floréal an VIII.

<sup>539</sup> Voir *Ordonnance du Roi sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale*, Paris, Imprimerie Royale, 1827, p. 161-171, titre XII, « des officiers d'administration ». Voir également *Décret du service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851* cinquième édition, Paris : Librairie Militaire, 1851, p. 188-198, titre XII, « des officiers d'administration ». Les décrets du 20 mai 1868 et du 20 mai 1885 confirment les dispositions adoptées en 1851.

dispersées<sup>540</sup>. Le déclin des compétences est moindre en matière de comptes financiers. Ordonnateur secondaire pour l'arrondissement, le commissaire général continue d'assurer la centralisation des comptes financiers<sup>541</sup>. De 1844 à 1900, la tenue de la comptabilité semble donner raison au commandant Gougéard, quand il qualifie le système de l'ordonnance de 1844 de « contradiction administrative » et soulève, par ces termes, la question du rôle du Commissariat dans l'administration navale. Cependant, cette répartition des prérogatives comptables traduit non pas une incertitude, mais un exercice particulier des prérogatives de police dans l'arsenal. De ce point de vue, le Commissariat exerce ses attributions en vue d'assurer la centralisation administrative.

## Paragraphe 2 – La centralisation administrative

La centralisation administrative est le rôle principal des commissaires de la Marine à partir de 1828. Elle consiste en la centralisation et la vérification de l'ensemble des actes impliquant une dépense, en argent ou en matière. Elle est assurée par les divers commissaires qui disposent, dans ce but, de la police administrative. Cette dernière notion acquiert un sens particulier dans la Marine, fixé en 1844 (A). Elle fait du Commissariat l'auxiliaire de l'autorité supérieure – préfet maritime ou ministre – en matière d'administration (B).

### A – La notion de police administrative

La notion de police administrative prend un sens spécial dans la Marine. Ce sens résulte de la coexistence dans l'administration des arsenaux, à partir de 1828, de deux principes opposés : d'une part, la distinction entre l'administration économique et l'administration navale, et d'autre part, l'autonomie des directeurs.

---

<sup>540</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1909 - partie principale, op. cit.*, p. 1384-1388, rapport préalable au décret du 18 décembre 1909 portant réorganisation des services administratifs de la Marine.

<sup>541</sup> Voir *Bulletin officiel de la Marine 1900, op. cit.*, volume 2, p. 271, article 8, décret du 25 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et établissements de la Marine ; et *Bulletin officiel de la Marine 1909 - partie principale, op. cit.*, p. 1401, article 19, décret du 18 décembre 1909.

Dès la Révolution, la notion de police revêt une dimension économique importante. Néanmoins, les réformes réalisées dans les années 1820 jettent le flou quant à sa portée précise dans le cadre de la Marine (1). Ce flou est levé à l'occasion des réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet. La police administrative se définit alors comme un pouvoir de surveillance comptable, exercé par les commissaires sur les chefs de service (2).

## 1 – La difficile définition de la notion de police administrative (1791 – 1835)

Prise dans son sens commun, la police administrative « *a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et chaque partie de l'administration* »<sup>542</sup>. Les agents de l'État disposent de la faculté de prendre des règlements afin d'en assurer le respect.

Dans le cadre de l'administration maritime, l'ordre public correspond à la bonne marche du service, tant à terre qu'en mer. La police administrative désigne ainsi les règlements pris par les autorités compétentes dans ce but. En mer, elle correspond au pouvoir disciplinaire des officiers. À terre, la police administrative comprend, notamment, les mouvements et les revues du personnel civil et militaire, la surveillance de l'accès à l'arsenal, le bon ordre dans l'exécution des travaux, la garde et la conservation du matériel<sup>543</sup>. Durant la Révolution et l'Empire, l'évolution de la notion d'administration dans la Marine influe sur la définition de la notion de police administrative (a). La création des équipages de ligne et la réforme de l'administration de l'arsenal, dans les années 1820 changent, une seconde fois, la portée de cette police (b).

---

<sup>542</sup> Voir BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration, op. cit.*, volume 2, p. 1498.

<sup>543</sup> Voir les dispositions relatives aux ordonnateurs dans les textes de 1791 et 1795, et celles relatives aux préfets maritimes dans les textes de l'an VIII, 1828 et 1844.

## a – la Révolution et l'Empire

Les réformes de 1795 et de l'an VIII donnent à la notion de police administrative son sens économique (**a.1**). La correspondance administrative des ports permet d'en cerner précisément la portée (**a.2**).

### a.1 – Une notion économique

Sous l'empire du décret du 21 septembre 1791, relatif à l'administration des ports et objets y relatifs, la police de l'arsenal est entièrement aux mains des officiers d'administration<sup>544</sup>. Leurs prérogatives, en la matière, correspondent à la définition commune de la notion de police.

Néanmoins, l'organisation alors en vigueur, porte les prémices des évolutions futures que connaît la notion de police administrative dans le cadre de l'administration maritime. En effet, la répartition des compétences prévue par ce texte implique une certaine spécialisation. Sur les six détails de l'arsenal, quatre ont un objet économique. Les chefs d'administration placés à leur tête sont chargés de tenir la comptabilité, tant financière que matérielle, et de veiller à la régularité des pièces justificatives des dépenses<sup>545</sup>. Les réformes ultérieures recentrent les prérogatives des commissaires sur cet aspect de leurs prérogatives de police. En effet, à partir de l'an IV, la police administrative, au sens commun, est partagée entre les chefs des quatre branches de l'administration des arsenaux. Chacun devient compétent pour adopter les règlements nécessaires à la bonne marche des services sous sa responsabilité. Cette compétence est confirmée par la réforme de l'an VIII. L'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII dispose que « *la police des ateliers ou chantiers appartiendra aux individus auxquels ils ressortissent ; celle*

---

<sup>544</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 2, p. 307-318.

<sup>545</sup> *Ibid.*, volume 2, p. 308, article 4, décret du 21 septembre 1791. Ces services sont : l'arsenal et la comptabilité de l'arsenal en journées d'ouvriers et matières ; le magasin général et approvisionnements ; les comptabilités des armements, les vivres et les classes ; les fonds et revues. Voir également pages 319 à 327, décret du 28 septembre 1791, relatif à l'administration de la Marine. Ce texte distingue, pour la première formation de la nouvelle administration, les chefs d'administration destinés à la comptabilité, choisis parmi les anciens commissaires, des chefs d'administration destinés aux travaux, choisis parmi les anciens officiers des constructions navales.

*des magasins, bagnes et hôpitaux, aux administrateurs préposés* »<sup>546</sup>. Plus important, la reconnaissance de la division de l'administration de l'arsenal en une administration navale et une administration économique implique de distinguer deux types de police. La première s'applique dans le cadre de l'administration navale et concerne les diverses opérations (travaux, armement, etc.) réalisées par les chefs techniques de l'arsenal, en exécution des ordres de l'autorité supérieure. La notion correspond à la police visée par l'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII<sup>547</sup>. C'est la police intérieure. Elle vise à maintenir le bon ordre au sein de chaque service, afin d'assurer la bonne exécution des ordres de l'autorité supérieure. La seconde s'exerce dans le cadre de l'administration économique et s'applique aux opérations relatives aux ressources nécessaires (conservation du matériel, levée et paiement des hommes, comptabilité, etc.). Or, depuis 1795, le terme « administration » désigne, dans la Marine, cette administration économique. La police administrative revêt, par conséquent, une même dimension économique. Elle concerne la garde, la conservation et la surveillance de la consommation des matières nécessaires à la bonne marche du service ; la revue du personnel employé dans la Marine, pour en constater les droits et obligations ; et la tenue de la comptabilité. À la différence de la police visée à l'article 85 du règlement du 7 floréal an VIII, elle s'exerce sur l'ensemble des services sous l'autorité du préfet maritime, tant dans l'arsenal que dans le cadre de l'arrondissement maritime. Elle est fondée par la qualité d'ordonnateur secondaire du chef d'administration. Son respect doit assurer la régularité de l'ensemble des dépenses. Elle est exercée au nom du chef d'administration, futur commissaire général, par ses divers subordonnés. En l'absence de texte particulier réglementant le fonctionnement de chaque service, le domaine précis de la police économique est fixé par la pratique.

---

<sup>546</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, op. cit., volume 12, p. 218.

<sup>547</sup> De ce point de vue, les commissaires disposent de compétences en matière d'administration navale, certains matériels (habillement, tonneaux, etc.) étant fabriqués par les ateliers dépendant du magasin général.

## a.2 – Portée de la police administrative

La correspondance administrative des ports fournit des précisions sur la portée précise de la police administrative.

Elle concerne d'abord les droits pécuniaires légalement acquis, dans le cadre d'une relation entre un tiers et la Marine. Cette relation peut être conventionnelle ou hiérarchique. Les droits qui naissent dans un cadre conventionnel désignent les obligations issues des marchés, de fourniture de matériel ou de travaux, passés par la Marine avec les tiers<sup>548</sup>. Ceux qui procèdent d'une relation hiérarchique désignent les droits résultant des relations entre la Marine et les personnes qu'elle emploie<sup>549</sup>. Ils concernent le paiement de la solde, ainsi que ses divers accessoires. En la matière, les commissaires doivent constater la légalité des créances acquises par les personnels de la Marine avant l'ordonnancement des dépenses. Un rapport du 9 messidor an IX, rédigé par le commissaire aux revues pour le chef d'administration du port de Toulon, illustre ce contrôle de légalité. En l'espèce, suite à la création du corps de santé, par l'arrêté du 29 pluviôse an IX, se pose la question de la date d'entrée en vigueur du nouveau tarif de solde pour les nouveaux grades, notamment les officiers en chef, l'un d'eux ayant bénéficié de ce nouveau tarif à une date antérieure<sup>550</sup>. Le commissaire précise : « *Je pense que les officiers de santé ne doivent jouir de leur solde que de l'époque de leur organisation, qui a été arrêtée le 29 pluviôse. Le ministre, par sa lettre du 21 prairial ci-dessus précisée, ayant mis de sa main que le citoyen Guigance serait rappelé de ses appointements du premier vendémiaire jusqu'à l'époque du 29*

---

<sup>548</sup> Voir *infra* section 2, paragraphe 1.

<sup>549</sup> C'est-à-dire les officiers militaires et les entretenus, les employés de l'arsenal et les inscrits maritimes.

<sup>550</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (An IX). Voir également SHD Toulon ; série E (service administratif), sous-série 1E5 (correspondance du commissaire général), carton 34 (an IX – an X) une lettre du 22 ventôse an X, du chef d'administration au commissaire aux revues. En l'espèce, le chef d'administration demande la liste des « *salariés de la Marine* » dont la solde a été versée avant qu'il procède à leur ordonnancement. Pour corriger cette irrégularité, le droit acquis n'ayant pas été légalement constaté, une retenue est opérée sur la solde de ces employés. Voir également une lettre du 19 ventôse adressée au commissaire chargé de la comptabilité. Le chef d'administration rappelle à cet officier qu'en matière de solde de retraite, il appartient au commissaire préposé aux chantiers et ateliers de « *former l'état détaillé de leur service, lequel doit comprendre aussi leur campagne et les motifs de leur cessation d'activité* ».

*pluviôse comme chirurgien chef* »<sup>551</sup>. Cette proposition est logique. La solde est liée à l'existence d'un grade. Elle ne peut être acquise avant la création de ce dernier, c'est-à-dire au jour de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions statutaires. Les commissaires procèdent au même contrôle en cas de changement de position, c'est-à-dire en cas de changement de grade, en cas de passage de la solde d'activité à celle de retraite, ou de la solde prévue à terre à celle prévue en mer, etc.<sup>552</sup>. Ce contrôle concerne également l'éventuel bénéfice d'une pension prélevée sur la caisse des invalides<sup>553</sup>. Cette police économique touche également les accessoires de la solde. Ces accessoires regroupent les divers suppléments légaux auxquels les personnels de la Marine peuvent prétendre, comme le traitement de table pour les membres des états-majors des unités en opération, les frais de route, la fourniture d'effets réglementaires, etc. Parmi ces suppléments, les parts issues du partage d'une prise sont un cas particulier<sup>554</sup>. Ce contrôle peut, dans certains cas, concerner les parents ou alliés des personnes employées par la Marine. C'est le cas, d'abord, des délégations de solde. Ces délégations consistent en la possibilité, ouverte aux personnels de la Marine, de céder une partie de leur solde et accessoires de solde à leurs parents ou alliés<sup>555</sup>. Par extension, les prérogatives des commissaires s'étendent à la composition de ces droits en cas de

---

<sup>551</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (An IX). Dans le même sens, voir le carton 77 (1808), une lettre du 3 juin 1808, du commissaire aux chantiers et ateliers, sur une demande d'ouvriers levés mariés, demande visant à obtenir un supplément de solde. Le commissaire aux chantiers et ateliers précise que « *cette disposition bienfaisante, qui est voulue par le règlement du 7 ventôse an XI, n'ayant été abrogée par aucune loi ni décision quelconque, je crois devoir vous exposer que leur réclamation me paraît fondée* ».

<sup>552</sup> *Id.*, carton 100 (1810), une lettre du 12 décembre 1810, du commissaire aux armements sur la formation des équipages de haut-bord (voir sur ce point *infra*, partie 2, chapitre 1, section 1). En l'espèce se pose la question de l'assimilation des classes d'inscrits aux diverses classes prévues pour les grades par le texte organisant ces équipages. Voir également carton 125 (1812), une lettre du 15 mai 1812 du commissaire aux chantiers et ateliers sur un problème similaire touchant les ouvriers inscrits incorporés dans les bataillons de haut-bord.

<sup>553</sup> Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>554</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, B.

<sup>555</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 48 (an XIV-1806, services du port), lettre du commissaire aux armements et prises, du 13 février 1806, au sous-commissaire de l'escadre de Cadix. En l'espèce, en raison de divers versements réalisés au profit des familles des marins embarqués à bord des navires de l'escadre de Cadix, le commissaire aux armements et prises demande au commissaire de l'escadre l'état des soldes versées aux marins en question, afin d'éviter d'éventuelles erreurs.

décès, dans l'arsenal, d'une personne employée par la Marine<sup>556</sup>. Dans le cadre du service en mer, ce rôle des commissaires – constater les droits acquis par les personnes au service de la Marine - justifie les compétences des administrateurs embarqués en matière de testament maritime et d'acte d'état civil. Comme en matière de comptabilité des navires ou unités en opération, cette compétence est similaire à celle prévue sous l'Ancien Régime et est régulièrement confirmée par les textes<sup>557</sup>.

Par ailleurs, il apparaît que les commissaires, chargés de constater l'existence des droits acquis, apprécient également l'opportunité d'une décision susceptible de modifier leur composition. L'exercice de la police intérieure dans les divers services est contrôlé, dans la mesure où elle a une influence sur la consistance de ces droits<sup>558</sup>. Cette attribution des administrateurs suscite des conflits de compétence internes aux services administratifs, principalement entre le commissaire aux fonds et revues et celui aux chantiers et ateliers, le premier procédant aux revues du personnel employé par la Marine, le second surveillant l'emploi des ouvriers affectés aux divers travaux. Dans le domaine des matières nécessaires au service, les prérogatives des administrateurs sont plus restreintes. L'emploi de ces matières relève, depuis 1795, de l'administration navale, de la compétence, à partir de l'an VIII, de l'autorité militaire. Néanmoins, le caractère

---

<sup>556</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (commissaire général directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E8 (Correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (an IX), rapport du commissaire aux fonds et revues du 5 prairial an IX. En l'espèce, est soulevée la question des compétences respectives des administrateurs et des officiers militaires sur les « *effets des officiers civils et militaires, et autres entretenus de la Marine qui meurent dans les ports* », notamment dans le cas où, les héritiers ne réclamant pas les biens en question ou étant absents, ces biens sont vendus. Se fondant sur l'ordonnance du 25 mars 1765, le commissaire précise que les administrateurs doivent avant tout s'assurer, via l'apposition de scellés et la rédaction de l'inventaire de ces biens, de la conservation de ces effets. La vente est de la compétence de l'autorité militaire, les mesures conservatoires en question étant réalisées sous la surveillance du major général.

<sup>557</sup> Voir *Ordonnance du Roi sur le service des officiers, des élèves et des maîtres à bord des bâtiments de la Marine Royale, du 31 octobre 1827*, *op. cit.*, p. 167, article 562 ; et *Décret du service à bord des bâtiments de la flotte du 15 août 1851*, *op. cit.*, p. 194-195, article 617.

<sup>558</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 88 (1809), lettre du commissaire aux travaux du 3 février 1809. En l'espèce, le commissaire rappelle qu'il appartient aux directeurs de faire constater les absences des ouvriers et de les rapporter au commissaire aux travaux. Voir également carton 137 (1812), lettre du 26 janvier 1813 du commissaire aux fonds et revues, sur la privation d'un rappel de solde prononcé contre deux officiers, en raison de leur absence.

général des textes régissant l'administration des arsenaux laisse subsister quelques incertitudes sur les compétences entre les administrateurs et les officiers militaires. Une lettre du 12 messidor an IX, du commissaire aux armements au chef d'administration, en témoigne<sup>559</sup>. En conséquence d'un ordre du préfet maritime, la police de la carène du vaisseau *L'Effronté* est expressément confiée à l'officier commandant ce navire. Le commissaire aux armements précise que cet ordre est contraire à la législation applicable, au motif que le règlement du 7 floréal an VIII renvoie, en la matière, à la loi du 3 brumaire an IV sur l'administration des ports et arsenaux de la Marine, texte qui confierait au commissaire aux armements la police des carènes. Cette prétention n'est pas fondée, pour deux raisons. La loi du 3 brumaire an IV ne comporte aucune disposition expresse sur l'exercice de la police des carènes. Par ailleurs, ce texte attribue cette dernière au directeur des constructions navales. Ce dernier dispose de la police intérieure de sa branche, qui comprend l'ensemble des travaux, dont ceux de radoub\* et de carénage\*. De cet exemple, il ressort que les commissaires ne sauraient, par l'intermédiaire de la police économique, assumer des attributions relevant de l'administration navale. Dans le domaine de l'emploi des matières, cette police justifie néanmoins un certain droit de regard des administrateurs, mais non un pouvoir de direction. Dès lors, dès 1795, les commissaires sont chargés de « *la surveillance de l'emploi des matières et du temps des ouvriers affectés aux travaux du port* »<sup>560</sup>. Par conséquent, ils ne peuvent apprécier l'opportunité de l'emploi des matières par les directeurs techniques. La police économique est restreinte dans ce domaine. Elle consiste, via la comparaison entre les états de fourniture, rédigés par le commissaire aux approvisionnements, et les états rédigés par les commissaires aux travaux et aux armements, à assurer le suivi comptable des consommations en matériel. Les vivres échappent à ce régime. Ces dernières étant fournies en exécution d'une convention, les prérogatives qu'exerce le commissaire préposé à

---

<sup>559</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 2 (an IX).

<sup>560</sup> Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6, p. 33, article VII, alinéa 2, décret du 2 brumaire an IV relatif à l'administration des ports et arsenaux de Marine.

l'inspection des vivres se rattachent aux attributions des commissaires en matière d'exécution des conventions<sup>561</sup>.

## **b – les réformes de la Restauration**

Les réformes opérées dans les années 1820 dans l'administration du personnel et dans l'administration du matériel bouleversent l'exercice de cette police économique.

Les textes de 1822 sur l'infanterie et l'artillerie de Marine, de 1825 sur les équipages de ligne, et de 1828 sur l'administration des ports changent une seconde fois la portée de la notion de police administrative. En effet, ces textes transfèrent la comptabilité relative à certaines matières et à certaines catégories de personnel aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés. Devenus comptables de certaines matières et de certaines dépenses, les directeurs et les conseils d'administration en deviennent responsables. Par conséquent, ils disposent, en vue d'assurer la bonne marche de leur service, de la police sur les matières qui leur sont confiées et procèdent aux revues des personnels qui leur sont subordonnés. La police économique est ainsi répartie entre les conseils d'administration des corps organisés, les directeurs, le commissaire aux fonds et revues et le commissaire aux chantiers et ateliers. Le mémoire de 1820 sur les compétences du commissaire aux revues apporte des précisions sur l'évolution qui touche alors la notion de police administrative<sup>562</sup>. Ce document qualifie de « *police administrative* » les prérogatives qu'exerce le commissaire aux revues sur les personnels organisés en corps, c'est-à-dire les troupes de Marine, les équipages de ligne, les garde-chiourmes, etc. Le nouveau domaine de cette police est précisé dans le règlement du 19 octobre 1825 sur l'administration et la comptabilité des

---

<sup>561</sup> Voir *infra*, section 2, paragraphe 1.

<sup>562</sup> Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 20 (du commissaire aux revues).

équipages de ligne<sup>563</sup>. L'administration économique de ces équipages, quand ils sont à terre, est confiée aux conseils d'administration des dépôts généraux où ils sont placés. Par les revues qu'ils ordonnent, ces conseils constatent les droits acquis par le personnel des équipages de ligne (soldes, suppléments ou retenues, fournitures de matériel)<sup>564</sup>. En outre, préfigurant le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828, ces conseils d'administration sont expressément chargés de la confection et de la délivrance de l'habillement destiné à leur personnel<sup>565</sup>. À ce titre, ils reçoivent du magasin général les matières brutes nécessaires, et disposent d'un magasin particulier pour en assurer la conservation. Ils disposent donc de la police de ces matières<sup>566</sup>. Ces prérogatives économiques sont exercées sous la surveillance du commissaire aux revues, via la police administrative qu'il exerce sur ces conseils<sup>567</sup>. L'ordonnance du 17 décembre 1828 ne fait qu'étendre ce régime aux directeurs techniques de l'arsenal. La police administrative tend, désormais, à se définir comme un pouvoir de surveillance des prérogatives économique par les autorités compétentes : les directeurs techniques, pour les matières relevant des directions et les salaires des ouvriers affectés aux divers travaux, et les conseils d'administration, pour les personnels organisés en corps. La police économique tend, ainsi, à être absorbée par la police intérieure des chefs de service.

Néanmoins, jusqu'en 1835, trois définitions de la notion de police administrative coexistent dans l'administration de la Marine. L'incertitude sur les compétences des commissaires s'explique aisément : en fonction des circonstances, l'étendue de leurs prérogatives varie. Dans le cadre des services directement rattachés à la branche « administration », la situation antérieure demeure. La police intérieure des hôpitaux, des prisons et des bagnes est exercée par le commissaire aux

---

<sup>563</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1826 – Partie officielle, op. cit.*, p. 244-276. Ce règlement est adopté en exécution de l'ordonnance du 2 octobre de la même année, organisant les équipages de ligne.

<sup>564</sup> *Ibid.*, notamment page 248, article 19 ; et page 253, l'article 45. Quand l'équipage est embarqué, ces prérogatives sont assurées par le commissaire aux armements, avant le départ de l'unité. Quand l'équipage est en mer, les soldes et les suppléments de solde sont directement versés par l'administrateur embarqué, tandis que le matériel est attribué par les officiers marinières compétents, sous la surveillance de cet administrateur.

<sup>565</sup> *Ibid.*, page 256, article 59.

<sup>566</sup> *Ibid.*, article 56.

<sup>567</sup> *Ibid.*, pages 249 et 250, articles 23 et 26 sur la surveillance des prérogatives économiques relatives aux personnes ; et page 257, article 57 sur la surveillance des comptes des matières délivrées par le magasin général.

hôpitaux, maisons d'arrêt et prisons, et par le commissaire au bagne<sup>568</sup>. La police économique des matières nécessaires à leur bonne marche continue d'être assurée par le commissaire aux approvisionnements<sup>569</sup>. La police économique relative à leurs personnels est divisée. Pour les personnels organisés en corps militaire, comme les garde-chiourmes, les droits pécuniaires sont constatés par le conseil d'administration de l'unité, sous la surveillance du commissaire aux revues, armements et prises. Pour les autres la police économique est directement exercée par ce commissaire. Le constat est similaire pour les autres services. Le commissaire aux approvisionnements se trouve dans une position mixte. Outre la police économique qu'il exerce sur le matériel placé dans le magasin général, il exerce, sur ce dernier et sur les ateliers qui en dépendent, la police intérieure<sup>570</sup>. Ces incertitudes sur le rôle des commissaires et sur la définition précise de leurs prérogatives sont accentuées par le rétablissement des liens statutaires entre les commissaires et les inspecteurs. La police administrative, définie comme la surveillance du bon exercice de la police économique, apparaît, en 1828, avant tout comme une prérogative des officiers d'administration, non des seuls commissaires. En effet, l'ordonnance du 17 décembre attribue à l'Inspection la surveillance des comptes et de l'emploi des matières et du temps des ouvriers, prérogatives anciennement attribuées au commissaire aux chantiers et ateliers<sup>571</sup>. Le problème majeur, généré par ces fluctuations dans la notion de la police, est identique à celui qui se pose dans le domaine de la comptabilité des matières à la même époque. La responsabilité des agents disposant de la police économique apparaît d'autant plus difficile à déterminer en raison de ces variations. Le problème se pose en particulier dans le domaine des matières nécessaires au service. Bien que l'exercice de la police économique par les chefs de services soit surveillé par les inspecteurs, l'action de ces derniers paraît fondamentalement inefficace en raison de leur incapacité à suspendre la marche du service<sup>572</sup>. Ce problème est moindre en

---

<sup>568</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 7, article 28. Voir également, pour le bagne, *infra*, section 2, paragraphe 2.

<sup>569</sup> L'ordonnance du 17 décembre 1828 ne prévoit pas de magasin propre aux bagnes, aux hôpitaux et aux prisons, à la différence de l'ordonnance du 14 juin 1844.

<sup>570</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle*, op. cit., p. 24, article 106, alinéa 3.

<sup>571</sup> *Ibid.*, p. 15 et 16, article 61.

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 17, article 68 alinéa 3. Cette incapacité des contrôleurs/inspecteurs fait partie des principes fondamentaux de l'administration navale, prévue dès 1674 et régulièrement rappelée

matière de police économique relative au personnel employé par la Marine. La création du détail « armement, revues et prises » permet de centraliser les actes relatifs aux droits acquis par le personnel employé par la Marine, avant que l'ordonnateur n'ordonne les paiements<sup>573</sup>.

## 2 – Un pouvoir de surveillance spécial

Ce problème de définition exacte de la notion de police administrative perdure jusqu'en 1835. La réforme réalisée alors, malgré les critiques qu'elle suscite, opère une rationalisation de l'exercice des prérogatives de police dans l'arsenal.

En généralisant le principe d'un contrôle de la bonne application des normes économiques par les commissaires, cette réforme intègre définitivement la police économique dans la police intérieure des chefs de service<sup>574</sup>. La police administrative désigne désormais la surveillance exercée par les commissaires. Principalement comptable (**a**) et formaliste (**b**), cette surveillance ne remplit pas son objet, ce qui justifie le rétablissement du corps du Contrôle en 1844.

### a – Un contrôle comptable

Deux points sont sujets à controverse dans le système mis en place en 1835. En premier lieu, l'attribution, au Commissariat, des fonctions autrefois assurées

---

par la suite. La principale prérogative des contrôleurs-inspecteurs est la possibilité de rappeler, aux chefs de service, les dispositions applicables.

<sup>573</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 8, article 29. Les actes relatifs aux droits des personnes liées à la Marine sont établis soit directement par ce commissaire, soit par les conseils d'administration des corps organisés, sous sa surveillance.

<sup>574</sup> Sauf les hôpitaux, les prisons et les ateliers dépendant du magasin général. Ces derniers sont néanmoins intégrés au Commissariat, entendu dans le sens « institution ». À ce titre, le commissaire général dispose, via ses subordonnés, de la police intérieure de ces services. Le bague est, entre 1835 et 1844, sous la responsabilité d'un chef de service des chiourmes, qui exerce la police intérieure de ce service, c'est-à-dire la police administrative au sens commun et la police économique relative aux chiourmes, sous la surveillance du commissaire aux chiourmes. Voir en ce sens SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime) sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), ordonnance du 19 mai 1835.

par les contrôleurs/inspecteurs. Cette expérience est un échec, et la réforme de 1844 restaure la distinction, tant statutaire que fonctionnelle, entre les commissaires et les contrôleurs<sup>575</sup>. Cet échec résulte – seconde critique - de l'inadaptation de la surveillance exercée par les commissaires à l'autonomie croissante des directions. En effet, si le contrôle de légalité des droits acquis par la Marine et les tiers qui lui sont liés permet, dans une certaine mesure, aux commissaires de surveiller les directeurs techniques dans l'exercice de leurs prérogatives économiques (**a.1**), ce pouvoir est plus limité dans le cas des dépenses en matières ordonnées par les directeurs techniques (**a.2**).

#### **a.1 – Le contrôle de légalité des droits acquis par les personnes liées à la Marine**

Un mémoire du commissaire aux travaux de Cherbourg, rédigé en 1842, apporte des précisions sur la portée réelle des prérogatives des commissaires de la Marine<sup>576</sup>. Ce mémoire est rédigé suite à la demande du Ministre de la Marine, et concerne la question de l'existence ou non d'un Contrôle distinct du Commissariat. Au-delà du paradoxe institutionnel mis en place par les textes de 1835 et 1836, ce document insiste sur les faiblesses même du contrôle exercé par le commissaire aux travaux. En effet, la police administrative, exercée par le Commissariat sur l'arsenal, concerne, en principe, le fond et la forme des actes économiques des chefs de service<sup>577</sup>. Le contrôle du Commissariat doit permettre de vérifier la régularité et l'opportunité des dépenses projetées, afin d'autoriser ou non leur ordonnancement.

La pratique donne des informations sur les contours précis de ce contrôle. Ce dernier continue de se définir comme un contrôle de légalité des actes relatifs aux

---

<sup>575</sup> Voir *supra*, chapitre 1, section 2, paragraphe 1.

<sup>576</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844), mémoire du 24 juillet 1842.

<sup>577</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 5, ordonnance du 3 janvier 1835 ; et article 4, ordonnance du 11 octobre 1836.

droits acquis par les personnes liées à la Marine, et un contrôle comptable des consommations des matières nécessaires au service. Le transfert de compétences économiques aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés n'a pas de véritable conséquence sur la définition des prérogatives des commissaires. Une lettre du 11 avril 1839, rédigée par le commissaire aux travaux de Cherbourg, à destination du commissaire général de ce port, l'illustre<sup>578</sup>. En l'espèce, le commissaire aux travaux et le directeur des travaux maritimes s'opposent sur la punition infligée à un ouvrier de la direction régulièrement absent. De prime abord, l'intervention du commissaire aux travaux dans cette décision n'est pas fondée. Les directeurs disposent de la police intérieure de leurs directions. Ils peuvent donc sanctionner les mouvements non-autorisés du personnel. Le commissaire aux travaux ne le conteste pas. Cependant, la sanction retenue par le directeur - le retranchement de solde - soulève plusieurs remarques de la part de l'administrateur. Une remarque de principe d'abord. Le directeur des travaux maritimes conteste l'intervention du commissaire aux travaux, au motif que « *l'action du Commissariat n'est que restrictive et limitative des dépenses des directions et qu'elle n'a pas lieu de s'exercer sur une disposition qui tend à les réduire et non à les augmenter* »<sup>579</sup>. Le commissaire ne corrobore pas cette vision du rôle des administrateurs de la Marine. Il reconnaît que « *le premier rôle du Commissariat est sans doute de veiller à ce que l'État ne souffre pas de dommages dans ses relations avec les tiers* », mais précise que « *ce serait méconnaître et fausser le but de l'institution que de limiter là son action et de ne pas vouloir en même temps que son contrôle s'étendît aussi à ce que les tiers ne fussent pas lésés de la part de la Marine. Le contrôle ne peut pas permettre que l'on paie plus que l'on doit, il demande qu'on paie tout ce que l'on doit, car des deux côtés c'est l'exécution des contrats et par conséquent l'esprit des règlements* »<sup>580</sup>. Les commissaires doivent veiller à la légalité des actes engageant la Marine : paiement des soldes, achat et utilisation de matériel, convention, etc. Le commissaire procède enfin au rapprochement au cas d'espèce et soulève la question de la légalité de la sanction prononcée par un directeur des travaux

---

<sup>578</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>579</sup> *Ibid.*

<sup>580</sup> *Ibid.*

maritimes - un retranchement de solde rétroactif – sanction portant atteinte à un droit pécuniaire légalement acquis par un tiers lié par contrat à la Marine. Le commissaire se prononce pour le caractère illicite de cette mesure, au motif que les droits acquis par un tiers lié à la Marine le sont à titre définitif, et que d'autres sanctions existent<sup>581</sup>. Dans une autre lettre adressée au commissaire général, le 4 janvier 1841, ce commissaire procède de même<sup>582</sup>. En l'espèce, le commissaire aux travaux émet des observations sur la composition du personnel ouvrier des directions et sur l'avancement de certains ouvriers, proposé par les directeurs. Dans les deux cas, le commissaire remarque une inadéquation entre les dispositions applicables à ces matières, l'ordonnance du 3 mai 1839, relative aux ouvriers employés dans les arsenaux de la Marine, et la situation réelle de l'effectif du personnel ouvrier, ceci au détriment de l'État<sup>583</sup>. Il procède, en sa qualité de contrôleur, au rappel des dispositions de cette ordonnance. L'intervention du commissaire aux travaux est de nouveau contestée par les directeurs, au motif que ce contrôle n'a pas été réalisé pour l'année 1840. Le commissaire répond que « *l'article 18 de l'ordonnance du 3 mai 1839 accorde un an, à partir de la promulgation de cette ordonnance, pour rentrer dans les limites réglementaires* »<sup>584</sup>. Si le contrôle n'a pas eu lieu pour l'année 1840, c'est en raison de l'existence de mesures transitoires. Une nouvelle fois, le commissaire aux travaux oppose au directeur l'argument de la légalité pour surveiller l'exercice de ses prérogatives.

---

<sup>581</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844). Le commissaire précise que parmi ces sanctions, la plus appropriée lui semble le renvoi de la direction ; l'ouvrier, par son contrat, étant lié à l'arsenal, non à une direction particulière.

<sup>582</sup> *Id.*

<sup>583</sup> Le commissaire précise que le nombre d'apprentis employés dans la direction des mouvements dépasse le double de la quotité légalement prévue. La situation est identique dans la direction de l'artillerie, tandis que dans la direction des constructions navales, certains apprentis ont été augmentés au-delà des limites fixées par les dispositions applicables.

<sup>584</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844) de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

## a.2 – La régularité des dépenses en matière

Ce contrôle de légalité demeure plus restreint dans le cadre de la comptabilité des matières. Les commissaires veillent, dans ce domaine, à la seule régularité des consommations de matériel.

Une lettre du 12 décembre 1839, toujours du commissaire aux travaux de Cherbourg, est un exemple original. Cet officier soulève la question de sa propre autocensure<sup>585</sup>. En l'espèce, un ordre du Ministre prescrit de ne laisser aucun excédent dans les magasins particuliers des directions, l'exécution de cet ordre étant confiée au détail des travaux. Bien qu'il reconnaisse l'utilité d'une telle mesure, le commissaire s'interroge sur son mode d'exécution. Les excédents qui font l'objet de cette mesure devant être répartis entre les diverses directions suivant leurs besoins, les directeurs techniques doivent produire des états prévisionnels de ces besoins et les remettre au commissaire aux travaux, qui procède, sur la base de ces documents, à la répartition. Pour le commissaire aux travaux, en lui confiant cette prérogative, le Ministre « *le fait sortir du cercle de ses compétences, puisqu'il n'est pas assez apte à connaître quel est le service ou l'atelier qui peut faire un meilleur emploi des objets qui sont inutiles à un autre atelier ou service. L'intervention du bureau des travaux doit se borner à la certification des excédents, dont il peut, à la rigueur, vérifier l'exactitude par des recensements comparés aux écritures. C'est un droit qu'on ne peut lui contester* »<sup>586</sup>. Cette opinion appelle deux remarques. Elle est conforme à la répartition générale de compétences entre le service administratif et les directions. L'appréciation de l'opportunité de l'emploi d'un matériel relève de l'administration navale, c'est-à-dire les directions. Comme précisé dans le mémoire de 1842, le contrôle du Commissariat sur les matières porte sur les recettes et sur les consommations, c'est-à-dire sur les modifications de la quantité globale du matériel présent dans l'arsenal<sup>587</sup>. Modifier la répartition de ces matières entre les services n'entraîne pas de modification de cette quantité. Par conséquent, le commissaire aux travaux conclut, dans la lettre du 12 décembre 1839, en la

---

<sup>585</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>586</sup> *Ibid.*

<sup>587</sup> *Ibid.*

nécessité de réunir une commission spéciale, composée « *d'officiers de tous les services consommateurs qui jugeront en connaissance de cause de l'emploi possible des excédents* »<sup>588</sup>. Ce document – seconde remarque – est également révélateur de la portée réelle du contrôle exercé sur les dépenses en matières. Le contrôle du commissaire aux travaux se limite à la seule tenue des écritures. C'est un contrôle de régularité des consommations.

Deux courriers, des 8 et 10 mars 1840, confirment cette portée des prérogatives des commissaires sur les dépenses en matières<sup>589</sup>. En l'espèce, il s'agit d'une divergence d'opinions, entre le commissaire aux travaux et le directeur de l'artillerie de Marine, sur les obligations comptables de ce dernier, en fin de construction et d'armement d'un navire. Invoquant un précédent, le directeur de l'artillerie s'écarte des formes comptables réglementaires. Le commissaire aux travaux répond à cet officier, dans son courrier du 8 mars, que les précédents en question « *s'écartaient aussi des prescriptions réglementaires. Ils ne paraissent pourtant pas avoir été l'objet d'aucune objection ministérielle. C'est que, peut-être, quelque disposition spéciale les avait autorisés. Il n'en est pas ainsi aujourd'hui, la dépêche ministérielle qui demande les comptes des bâtiments desquels je vous ai communiqué la liste nominative, rappelle l'exécution de l'instruction du 6 octobre 1817, d'après laquelle les dépenses pour construction ou refonte\* doivent être établies séparément, bâtiment par bâtiment. Cette même dépêche prescrit d'adresser ces comptes au ministre, au fur et à mesure qu'ils sont prêts. Voici, certes, deux motifs assez forts à l'appui de ma demande* »<sup>590</sup>. Le commissaire justifie sa position dans son courrier du 10 mars, adressé au commissaire général. Il rappelle que dans le cadre d'une construction, les diverses directions, l'hôpital et le magasin général doivent fournir, au détail des travaux, un état particulier des matières utilisées. Ces états permettent au commissaire aux travaux à réaliser un état global, et servent de preuve des opérations référencées dans ce dernier document. Par conséquent, si une direction fournit des comptes dont la forme diverge, non seulement la synthèse des dépenses sera difficile à

---

<sup>588</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>589</sup> *Id.*

<sup>590</sup> *Ibid.*

réaliser, mais, en outre, la preuve de la bonne exécution de l'ordre apparaît sujette à caution. Le commissaire aux travaux sollicite, par conséquent, l'intervention du commissaire général pour provoquer une décision de l'autorité supérieure en vue de régulariser les comptes en cause<sup>591</sup>.

Les limites du système de 1835 apparaissent, au regard de ces documents, avec force. À la différence du contrôle des droits acquis par les personnes, les commissaires n'apprécient pas, dans le cas des consommations des matières, l'opportunité des dépenses ordonnées par les directeurs techniques.

### **b – Un contrôle formel**

Le contrôle exercé par les commissaires est ainsi inadapté. En effet, le principe posé par les textes de 1835 et 1836 est que le Commissariat assume les missions de l'ancien corps du Contrôle/Inspection. Néanmoins, la mission de ce dernier dépasse le seul constat comptable des dépenses, tandis qu'en pratique, le rôle de l'administrateur se limite à veiller au respect des formes comptables, par les diverses autorités compétentes, en vue de la rédaction de comptes de clôture clairs. En matière financière, ce contrôle est plus large, et peut porter sur l'appréciation des circonstances invoquées à l'appui d'une modification des droits acquis, soit par une personne, soit par la Marine. C'est donc un contrôle au sens des finances publiques que les commissaires exercent, leur rôle principal étant de vérifier les « *récépissés, valeurs et titres qui engagent le trésor* » soit directement, c'est-à-dire les dépenses en denier (soldes ou paiements en exécution d'une convention), soit indirectement, c'est-à-dire la consommation de matériels acquis<sup>592</sup>. La qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général complète ce système. Ce dernier, via son refus d'ordonner un paiement, peut arrêter le processus de dépense.

---

<sup>591</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>592</sup> De ce point de vue, la différence de portée des prérogatives des commissaires en fonction du type de dépenses, financière ou matérielle, se comprend facilement. Les secondes sont la conséquence des premières, et à ce titre, ont été contrôlées une première fois.

Néanmoins, ce système ne remplit pas son objet : assurer un contrôle efficace du service maritime. Outre le paradoxe, issu de la confusion de fonctions qu'elle met en place, la mise en œuvre de la réforme de 1835 est difficile. Le problème se pose dans le domaine du contrôle des dépenses en matériel, où le rôle des commissaires se limite à surveiller la tenue de la comptabilité par les commis affectés aux directions en qualité de comptable. Le contrôle des commissaires porte uniquement sur la régularité comptable de la dépense, et non sur leur opportunité, qui est de la responsabilité des chefs de service. Ce problème est aggravé par la confusion entre les commissaires et les contrôleurs. L'ordonnance du 11 octobre 1836 précise qu'au titre de leur contrôle, les commissaires ne peuvent suspendre la marche du service<sup>593</sup>. Ainsi, bien que la qualité d'ordonnateur laisse supposer que le commissaire général puisse suspendre une dépense irrégulière, sa qualité de contrôleur l'empêche d'arrêter la marche du service de l'arsenal. Dès lors, même si une dépense lui paraît irrégulière, il est tenu d'en ordonner le paiement<sup>594</sup>. Le contrôle de l'emploi des matières est donc impossible. C'est la principale critique adressée au système institutionnel de 1835. Le mémoire de 1842 du commissaire aux travaux de Cherbourg insiste sur cette déficience, aggravée par le manque de personnel administratif<sup>595</sup> et par l'autonomie des directions dans la tenue de leurs comptes<sup>596</sup>. Le contrôle est donc déficient. Cette insuffisance rejaillit en matière de droits acquis par le personnel ouvrier de l'arsenal. Ce dernier est réparti en ouvriers payés à la journée et ouvriers payés à la tâche. Les premiers sont les ouvriers employés en permanence dans l'arsenal. Leurs droits acquis sont constatés par la tenue, contradictoire, de carnets nominatifs sur lesquels est inscrit la présence, ou l'absence, constatée lors des appels journaliers. Les seconds désignent les personnes employées pour une tâche particulière, réalisation d'un ouvrage ou d'une prestation de service. La difficulté se pose quand cette tâche

---

<sup>593</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance maritime), sous-série 1E1 (ordonnances, règlements, répertoire d'archives), carton 24 (réglementation sur le Commissariat), article 6.

<sup>594</sup> Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative, op. cit.*, p. 38-39 ; et DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative, op. cit.* p. 151-155.

<sup>595</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 1 (1839 – 1844).

<sup>596</sup> Voir *supra*, paragraphe 1.

entraîne une consommation de matières. Dans ce cas, le paiement du salaire de l'ouvrier dépend de la réalisation d'un ouvrage. Bien qu'il soit tenu de procéder au recollement des ouvrages réalisés dans les directions - prérogative permettant de constater la réalisation de ces ouvrages et donc les droits des ouvriers employés à l'entreprise - le commissaire aux travaux reconnaît l'impossibilité de procéder à cette opération en raison de l'insuffisance du personnel et, surtout qu'en pratique, ces ouvrages se retrouvent dispersés dans les divers services. Le seul contrôle de la forme comptable ne permet pas de régler ce problème, en raison de ses propres déficiences. Pour mettre fin aux carences du contrôle exercé par le Commissariat, le commissaire aux travaux de Cherbourg penche pour le rétablissement d'un corps distinct du Commissariat, inspectant l'ensemble de la marche du service, et recruté parmi l'ensemble des corps de la Marine<sup>597</sup>. Les critiques adressées par Boursaint sur la proposition de réunir les commissaires et l'inspecteur en un seul corps sont ainsi fondées. Le système de 1835 ne permet un contrôle réel des dépenses de la Marine, à la différence du système de l'an VIII<sup>598</sup>. Le corps du Contrôle est donc rétabli en 1844<sup>599</sup>. À cette occasion, les attributions du Commissariat ne sont pas modifiées. Il continue d'exercer le contrôle formel des actes de police économique des divers services de l'arsenal. Ce contrôle permet de centraliser les divers actes d'administration économique entre les mains du commissaire général, seul ordonnateur secondaire de l'arrondissement. Cependant, cette centralisation n'est plus réalisée au titre du Contrôle, comme sous l'empire de l'ordonnance de 1835, mais au titre de la tutelle qu'exerce le Commissariat sur les services de l'arsenal.

## **B – Le Commissariat, auxiliaire de l'autorité supérieure**

En 1844, la restauration du Contrôle rend le contrôle formel exercé par les commissaires apparemment superflu. La définition large du pouvoir d'inspection, attribué aux contrôleurs, englobe le contrôle comptable exercé par les

---

<sup>597</sup> Voir également le projet d'ordonnance portant réforme de l'arsenal et restauration d'un corps du contrôle.

<sup>598</sup> Voir supra, chapitre 1, section 2, paragraphe 1, B.

<sup>599</sup> *Ibid.*

commissaires. En outre, le règlement du 13 décembre 1845 sur la comptabilité des matières dans la Marine, accorde aux commissaires la possibilité de suspendre un ordre d'emploi de matériel émanant d'un directeur, par le refus de viser les ordres de consommation. Les commissaires disposent donc d'une capacité décisionnelle sur l'emploi des matières, capacité qui fait doublon avec celle des chefs de service. La question du rôle du Commissariat dans l'administration maritime se pose logiquement. Cependant, loin d'avoir une fonction incertaine, le commissariat assure un rôle précis, il exerce, pour le compte de l'autorité supérieure la tutelle administrative sur les services de l'arsenal (1), fonction qui l'amène à seconder l'autorité supérieure en matière administrative (2).

## 1 – La tutelle administrative

Cette tutelle administrative est justifiée par la compétence, de principe, des commissaires sur la comptabilité de la Marine. Elle vise à éviter les abus des chefs de services dans l'exercice de leur prérogative économique (a). Elle déborde le seul cadre du contrôle de légalité. En effet, le contrôle des commissaires concerne tant la légalité des actes économique des chefs de service que leur conformité avec les usages administratifs locaux (b).

### a – Portée de la tutelle exercée par les commissaires

Lors d'une conférence de droit administratif, donnée en 1865 à l'École des ponts et chaussées, le conférencier, commissaire du gouvernement près le Conseil d'État, précise, à propos de la tutelle administrative, que « *le législateur, tout en laissant aux autorités locales un pouvoir propre dans certains cas, l'initiative des mesures, dans beaucoup d'autres cas (...), a réservé à l'autorité centrale un pouvoir de réformation pour faire tomber les actes tyranniques des autorités locales, un droit de coaction pour triompher de leur négligence et un droit de veto d'empêcher leur prodigalité* »<sup>600</sup>. Si les termes « autorités locales » et « autorité

---

<sup>600</sup> Voir AUCOC (Léon), *Introduction à l'étude du droit administratif*, Paris, Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1865, p. 69.

centrale » sont respectivement remplacés par ceux de « directeurs » et de « Commissariat », cette définition correspond à la notion de police administrative en vigueur dans la Marine sous l'empire de l'ordonnance de 1844.

En effet, via le contrôle de légalité et d'opportunité des actes ayant une influence sur les droits acquis par les personnes, ils préviennent les « actes tyranniques » des directeurs. Par leur contrôle comptable sur les matières nécessaires aux services, ils évitent les négligences. Enfin, en refusant de viser un ordre de délivrance de matières, ils empêchent la prodigalité des directeurs. Le contrôle exercé par le Commissariat sur les directions est donc une tutelle administrative. Ainsi, bien que le domaine d'application de la police administrative soit plus restreint que celui du pouvoir d'inspection des contrôleurs-inspecteurs, l'action des commissaires a un impact direct sur la marche du service de l'arsenal. En cas de consommations de matières, les commissaires, via le refus de délivrer leur visa, peuvent suspendre l'action administrative des directions. À l'inverse, les contrôleurs-inspecteurs ont une influence indirecte puisqu'ils ne peuvent interrompre la marche du service. Ils formulent des observations adressées aux chefs de service, aux préfets maritimes ou au Ministre, ces diverses autorités disposant de l'opportunité de les suivre ou non. À cette différence de compétences, s'ajoute une seconde, de nature hiérarchique. Contrairement aux textes de 1828 ou 1835, l'ordonnance du 14 juin 1844 crée un Contrôle indépendant du préfet maritime, exerçant ses attributions au profit du Ministre de la Marine<sup>601</sup>. Le Commissariat exerce, quant à lui, ses fonctions sous l'autorité du préfet maritime. Il apparaît comme un instrument entre les mains de ce dernier, veillant à la marche régulière du service, par le contrôle systématique des actes d'administration économique des diverses autorités compétentes. La contradiction administrative du Commandant Gougéard apparaît moins pertinente. Certes, les incertitudes sur la fonction réelle du Commissariat demeurent. Comme les autres directions, il exerce la police intérieure des services qui lui sont rattachés, principalement les bagnes, les hôpitaux, les prisons ou les ateliers dépendant du magasin général<sup>602</sup>. Cependant,

---

<sup>601</sup> L'indépendance de ce corps ira croissante et, en 1902, le principe est clairement formulé dans la loi du 2 mars sur le corps du Contrôle.

<sup>602</sup> Et l'Inscription maritime. Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.

ces compétences déclinent avec les progrès de l'autonomie des directions<sup>603</sup>. Dès lors, le rôle principal des commissaires, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, est de veiller à la bonne application de la police économique pour le compte de l'autorité supérieure<sup>604</sup>.

## **b – Le contrôle de conformité aux usages administratifs locaux**

Ce contrôle découle de l'exercice de la police administrative dans l'arsenal. Le sens particulier que prend cette notion dans la Marine influe sur la définition de ces usages (**b.1**). Suite à la reconnaissance de prérogatives économiques aux directeurs techniques et aux conseils d'administration des corps organisés, ils accroissent la portée de la surveillance exercée par les commissaires (**b.2**).

### **b.1 – La notion d'usage dans l'administration des forces navales**

L'exercice du pouvoir de police, au sein d'une administration, implique une certaine autonomie de son titulaire<sup>605</sup>. Le rôle de l'autorité centrale est, avant tout, de déterminer les compétences des diverses autorités locales, donc leurs responsabilités, et non de régler dans le moindre détail la marche de leur service<sup>606</sup>.

Les textes adoptés depuis la Révolution, tant en matière d'organisation des arsenaux que de comptabilité, déterminent un cadre général fixant les compétences et les responsabilités respectives des diverses autorités. Aucun d'eux ne comporte de disposition déterminant le fonctionnement particulier des services. Seul le décret du 7 floréal an VIII précise, à l'article 79, que « *le service des différens<sup>[sic]</sup> détails du port et de l'administration se fera selon les formes établies par les lois ou réglemens<sup>[sic]</sup> antérieurs, jusqu'à ce qu'il en ait été*

---

<sup>603</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>604</sup> Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, *op. cit.*, p. 184.

<sup>605</sup> Voir BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration*, *op. cit.*, volume 2, p. 1499. L'auteur précise, à l'entrée « police » : « *Mais la complication des rapports sociaux et l'étendue des États modernes ne permettent pas au pouvoir législatif de réglementer l'infinie variété des matières, de prévoir tous les besoins, de porter remède à tous les maux d'un vaste pays* ».

<sup>606</sup> Ce qui implique, outre l'inefficacité du système, une quasi-irresponsabilité des agents locaux.

*autrement ordonné* »<sup>607</sup>. En l'absence de texte spécial adopté en matière de police, tant intérieure qu'économique, ce texte renvoie aux pratiques antérieures à la Révolution, complétées par des décisions ponctuelles de l'autorité supérieure, tant locale que centrale. Ces pratiques et ces décisions forment les « usages des ports », expression récurrente dans la correspondance administrative des ports. Ces « usages » sont propres à chaque arrondissement en raison de l'autonomie de l'autorité locale en matière de police. Même si le terme d' « usage » est présent dans la correspondance administrative, il ne doit pas être réduit à son seul sens juridique commun. Certes, certaines pratiques correspondent à cette dernière et sont issues de la pratique administrative de l'Ancien Régime<sup>608</sup>. Néanmoins, cette source devient résiduelle une fois que le régime administratif des arsenaux se stabilise à partir de l'an VIII. Leur principale source devient l'autorité dépositaire du pouvoir de police, c'est-à-dire les préfets maritimes et les chefs de service. Les « usages » des ports correspondent ainsi principalement aux consignes de service. On les retrouve donc en matière de police administrative, prise dans son sens commun. Cependant, les réformes réalisées entre 1795 et 1828, consacrées en 1844, font évoluer, dans la Marine, cette dernière notion. La police administrative devient un pouvoir de tutelle et les commissaires, dans l'arsenal, veillent à la légalité des actes de nature économique réalisés par les directeurs. Au regard de la correspondance administrative, ce contrôle de légalité n'est pas limité à la seule conformité de l'acte vis-à-vis des normes applicables. Une lettre du 20 avril 1865 du commissaire aux travaux au commissaire préposé à l'Inscription maritime du même port l'illustre parfaitement<sup>609</sup>. En l'espèce, la régularité formelle des remises faites au profit de l'Établissement des invalides, par la direction des constructions

---

<sup>607</sup> Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, *op. cit.*, volume 12, p. 218.

<sup>608</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série A (commandement de la Marine), sous série 1A1 (correspondance 1789-an II), carton 110 (1791), la circulaire du 25 décembre 1791 du ministre de la Marine, dans laquelle ce dernier, à propos des sommes dues aux personnels de la Marine absents ou décédés, demande l'exécution des dispositions des règlements des 1<sup>er</sup> juillet et 15 décembre 1786, applicables en la matière. Voir également carton 112 (1792), la lettre du 18 janvier 1792, du ministre aux administrateurs du port de Toulon. Le ministre écrit aux agents locaux que, suite à diverses erreurs de rédaction, l'application du nouveau régime administratif est retardée, et que les ordonnateurs continuent d'assurer les fonctions prévues par les textes de 1776 et 1786.

<sup>609</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

navales, est mise en cause par le commissaire aux travaux de Cherbourg<sup>610</sup>. Ce problème est soulevé suite à une récente réforme en la matière. Les propos du commissaire sont révélateurs de la portée réelle de police administrative exercée par le Commissariat : « *En me plaçant du point de vue de nos traditions administratives, je pense avec vous qu'il serait préférable de revêtir les états de remise des signatures des membres du conseil d'administration et du visa du détail des travaux. Mais pour l'exiger, il faut s'appuyer sur des textes et je cherche vainement dans le règlement du 7 février dernier un article qui donne au détail des travaux le droit incontestable de demander les signatures en question* »<sup>611</sup>. Ces propos dénotent un embarras des commissaires. L'acte du directeur des constructions navales apparaît conforme aux dispositions applicables. Sa légalité ne peut être contestée. Cependant, il s'écarte de la « tradition » administrative locale, que le commissaire, en l'espèce, essaie vainement de défendre en s'appuyant sur un texte. Même si la prétention des commissaires n'apparaît pas fondée, cette lettre apporte des précisions sur la notion d' « usage des ports » et sur l'exercice de la police administrative par les commissaires.

Le contrôle de légalité qu'ils exercent est doublé d'un contrôle de conformité avec les « usages » propres aux arrondissements maritimes<sup>612</sup>. Applicables en matière administrative, dans le sens retenu par la Marine, ces « usages » sont essentiellement de nature comptable et procédurale. Le document présenté ci-dessus en est l'exemple. La mesure envisagée par le commissaire aux travaux - revêtir les états de remises faites au profit de la caisse des invalides de la signature des membres du conseil d'administration du port, avant de le faire viser par le commissaire aux travaux - est une condition de procédure nécessaire à

---

<sup>610</sup> Ces remises correspondent au versement des sommes dues à l'Établissement des Invalides en raison d'une activité maritime (militaire et civile). L'existence de cette institution est la conséquence de l'Inscription maritime. En contrepartie de l'obligation de service pesant sur l'ensemble des professionnels de la mer, les « gens de mer », ces derniers bénéficient, en cas d'invalidité, d'une pension prélevée sur la Caisse des invalides. Cette caisse est financée par un prélèvement fait sur l'ensemble des dépenses générées par l'activité maritime, tant militaire que commerciale. Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

<sup>611</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 8 (1864 – 1867).

<sup>612</sup> *Id.*, lettre du 20 octobre 1864. Le commissaire aux travaux de Cherbourg demande, à l'instar de ce qui se pratique à Rochefort, la compilation des consignes de service. En outre, illustrant l'autonomie des arsenaux en matière de police, il précise : « *si ce recueil ne peut être pris d'une manière absolue pour modèle, à cause de dispositions toutes locales qu'il renferme, il est incontestable qu'un document analogue serait très utile à Cherbourg.* ».

l'ordonnancement du paiement. Ce caractère formaliste résulte de l'existence d'un principe fondamental en matière de dépenses : la nécessaire distinction entre l'administrateur, qui juge de l'opportunité d'une dépense, l'ordonnateur, qui ordonne les dépenses régulièrement décidées et en fait rédiger les comptes, et le trésorier, qui exécute le paiement. Dans la Marine, cela implique de distinguer les titulaires de la police intérieure, qui décident, le commissaire général, qui ordonne et fait rédiger les comptes, et le trésorier. Le respect de cette distinction est présent dès le Premier Empire. Elle est invoquée, notamment, dans une lettre du 27 avril 1811 du commissaire aux armements du port de Toulon, adressée au chef d'administration<sup>613</sup>. En l'espèce, suite aux opérations de désarmement du vaisseau *L'Annibal*, l'agent comptable de ce navire se retrouve dépositaire d'une somme due à un matelot décédé. La somme revient à son plus proche parent, son frère également matelot. Ce dernier étant prisonnier de guerre, l'agent comptable demande la possibilité de reverser cette somme à la caisse des gens de mer. Le commissaire aux armements appuie cette proposition au motif qu'elle est « *dans l'esprit du principe établi, d'après lequel nul administrateur ne doit être dépositaire de fonds* »<sup>614</sup>.

## **b.2 – un contrôle renforcé**

À partir de 1828, la distinction entre l'administration navale et l'administration économique est remise en cause par la reconnaissance de prérogatives de police économique aux directeurs et aux conseils d'administration des corps militaires. La reconnaissance légale des magasins particuliers, attachés aux directions et aux conseils d'administration des corps organisés, implique que les titulaires de la police intérieure cumulent la fonction d'administrateur et celle d'ordonnateur des consommations des ressources nécessaires à leurs services. Titulaires de la police économique, les chefs de services et les conseils

---

<sup>613</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E8 (correspondance adressée au commissaire général), carton 115 (1811).

<sup>614</sup> *Ibid.* Le commissaire aux armements précise que cette proposition est d'abord fondée sur les obligations légales des administrateurs de la Marine en matière de somme dues aux Inscrits. Voir *infra*, partie 2, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

d'administration des corps organisés deviennent également compétents pour appliquer les usages des ports. La tutelle administrative, telle qu'elle est exercée par le Commissariat à partir de 1844, doit permettre, outre la prévention des abus, de pallier le risque de non-respect des usages par les directeurs techniques et les conseils d'administration des corps organisés. Le cas est exposé dans une lettre du 28 janvier 1848 du commissaire aux armements, revues et prises, au commissaire général de Brest<sup>615</sup>. En l'espèce, le problème concerne le rôle de la commission des recettes dans la recette des matières destinées à la division des équipages de ligne<sup>616</sup>. Le commandant de la division des équipages de ligne à Brest, s'appuyant sur le rapport de l'officier d'habillement, affirme que la commission des recettes, dans le cas des délivrances de matières aux équipages de ligne, est représentée par un officier du conseil d'administration de l'unité, violant la distinction entre l'administrateur et le comptable. Le commissaire aux revues ne partage pas cet avis. Bien qu'il ne mentionne pas les termes « tradition administrative », son opinion illustre le double contrôle réalisé au titre de la police administrative. Il commence par rappeler qu'en vertu des dispositions applicables, la commission des recettes ne peut être contrainte de se faire représenter par un officier du conseil d'administration de la division des équipages de ligne. Une fois le principe légal posé, le commissaire met en avant le risque généré par cette confusion de fonctions, dans la tenue de la comptabilité des matières. Il précise : « *Précédemment en effet, la division, quand elle enlevait des draps au magasin général, les prenait sans les mesurer, pour les quantités portées sur les étiquettes, et cela parce qu'un officier, que l'on considérait en même temps comme le délégué de la commission des recettes et comme le représentant du conseil d'administration, avait l'apposition de ces étiquettes* »<sup>617</sup>. La sincérité de la comptabilité des matières, dont l'état annuel est de la compétence du

---

<sup>615</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848).

<sup>616</sup> C'est-à-dire les étoffes nécessaires à la confection des effets d'habillement, de la compétence du conseil d'administration des équipages de ligne. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1836 – Partie officielle, op. cit.*, p. 1249 et suivantes, ordonnance du 11 octobre 1836 sur l'organisation des équipages de ligne, texte reprenant, en partie, les dispositions de l'ordonnance du 2 octobre 1825.

<sup>617</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848), *op. cit.*

Commissariat, est mise en cause par cet ordre de service de la division des équipages de ligne, en raison de la concentration des pouvoirs qui en résulte<sup>618</sup>. Le problème est majeur puisque, en pratique, la qualité et la quantité des matières sont constatées lors de leur prise en charge par le service demandeur. L'intervention de la commission des recettes dans les délivrances réalisées au profit des divers services apparaît ainsi comme une garantie. L'autorité comptable est, grâce à cette intervention, réellement distincte de l'autorité chargée de la police intérieure. En outre, la constatation des qualités et quantités nécessaires, et la prise en charge des matières par le service consommateur sont séparées dans le temps par l'intervention de la commission. La sincérité des comptes de matériel est donc garantie. En matière de droits acquis, ce principe de distinction des autorités est invoqué moins fréquemment. On le retrouve surtout, dans les divergences d'opinions sur les prérogatives des officiers militaires et des administrateurs dans le cadre du service en mer. La situation se présente principalement en cas de décès de marin, en cas de délégation de solde, ou en cas des retenues ou suppléments à prendre en compte dans le calcul de la solde des marins embarqués<sup>619</sup>.

## 2 – Le conseil à l'autorité supérieure

La finalité de la tutelle que les commissaires exercent - assurer le respect des droits acquis et la régularité des paiements - fonde les propositions qu'ils soumettent à l'autorité supérieure, en vue d'améliorer le service (**a**). Cette fonction de conseil est également exercée au profit du Ministre (**a**).

---

<sup>618</sup> Ces états annuels sont rédigés à partir des comptes particuliers des différents services disposant de la police économique.

<sup>619</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Brest, série E (service administratif), sous-série 2E (commissaire aux armements), série « Lettres du commissaire aux armements », carton 193 (1848) la lettre du 20 mai 1848 sur un trop-payé constaté dans la comptabilité du vaisseau *Le Iéna*, ou carton 201 (1864 – 1865), une lettre du 13 septembre 1865 sur un supplément de solde indûment versé sur ordre d'un chef d'escadre.

## a – Le conseil au préfet maritime

Un rapport, non daté, du commissaire aux travaux de Cherbourg, illustre cette fonction de conseil assurée par le Commissariat. Dans ce document, le commissaire aux travaux critique la consigne de service de son détail en matière de paiement des sommes définitivement dues aux ouvriers employés aux travaux<sup>620</sup>. Ces paiements sont alors réalisés par un billeteur\*, qui verse à la banque les sommes dues aux ouvriers inscrits employés aux travaux, après avoir laissé au bureau des travaux le montant des retenues pour fournitures et pour absences<sup>621</sup>. Le montant des dettes diverses reste entre les mains du billeteur, qui procède directement au remboursement des créanciers. Les critiques du commissaire aux travaux sont révélatrices de la méthode utilisée par les commissaires : apprécier la légalité des mesures de police économique et, éventuellement, faire des propositions pour améliorer le service en la matière. Le commissaire commence par préciser : « *Je crois inutile de m'appesantir sur l'irrégularité de cet usage, absolument contraire aux ordonnances qui défendent expressément que les administrateurs n'aient aucun maniement des deniers* »<sup>622</sup>. L'administrateur ne saurait être dépositaire des fonds, principe constant en matière administrative. La seconde critique illustre le fondement de l'action des commissaires en matière de police économique : « *Il est également contraire au règlement que le montant des délégations et apostilles pour dettes, reste aux mains des billeteurs, et le moindre inconvénient qui peut en résulter, est que la plupart de ces billeteurs n'ayant pas le soin de retirer des quittances des parties prenantes, cette négligence peut donner lieu à des mécomptes entre les débiteurs et leurs créanciers* »<sup>623</sup>. Ainsi, outre son caractère irrégulier au regard des principes régissant l'emploi des deniers publics, l'usage en cause met en péril les droits acquis par les personnes.

---

<sup>620</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828). La lettre en question est probablement rédigée en 1815.

<sup>621</sup> À priori, l'utilisation de ce terme peut surprendre, puisque dans l'espèce présentée, il s'agit des sommes dues à des ouvriers. Cependant, ces derniers sont issus de levée de l'Inscription maritime et réalisent, via les travaux de l'arsenal, leur service de « gens de mer ». Voir *infra*, partie 2, chapitre 1.

<sup>622</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828).

<sup>623</sup> *Ibid.*

Le commissaire aux travaux suggère des « *changements par lesquels je me propose de régulariser ces opérations, changements que je crois conformes aux règlements, à l'usage du port de Brest et aux indications des imprimés fournis par le ministre* »<sup>624</sup>. Le commissaire général suit la recommandation de son subordonné et valide la nouvelle consigne de service.

Au-delà, ce courrier montre que les prérogatives des commissaires concernent également les droits acquis par les tiers liés aux personnels de la Marine, en l'espèce les créanciers<sup>625</sup>. Ces attributions concernent également les droits acquis par une autre administration, notamment l'administration fiscale et l'administration des domaines<sup>626</sup>. Ce rôle des commissaires justifie leur intervention en matière d'expropriation ou de dommage causé à un tiers à l'occasion de l'activité de l'arsenal<sup>627</sup>. Ce conseil est avant tout à destination de

---

<sup>624</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de de Cherbourg, série E (service administratif), sous série 1E1 (enregistrement des ordres, consignes et règlements expédiés par le chef de service), carton 1 (1815 – 1828). Le nouvel ordre de service consiste à confier au payeur, en l'espèce le billeteur, uniquement un mandat mentionnant seulement sommes nettes, et à constater, par un bon de caisse, le montant des retenues par la différence entre les mandats comptables et les paiements réalisés.

<sup>625</sup> Cela concerne, sans surprise, les parents et alliés des personnes liés à la Marine. Voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), une lettre du 5 février 1871, sur l'opportunité d'accorder à la veuve d'un ouvrier journalier, récemment décédé, une pension. Bien que cette personne ne remplisse pas les conditions nécessaires pour obtenir une pension au moment de son décès, le commissaire aux approvisionnements propose d'accorder la pension, au motif que les veuves d'autres journaliers, dont le temps de service était similaire à celui de l'ouvrier en cause, l'ont obtenue.

<sup>626</sup> En matière fiscale, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratif), sous série 1E11 (lettre du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), une lettre du 10 avril 1872 à propos de la taxe à appliquer aux marchandises provenant de l'outre-mer, nécessaires au service de l'arsenal et transportées par les navires de l'Etat. En l'espèce, le commissaire aux approvisionnements propose de provoquer une décision du ministre. En matière de droit acquis par l'administration des domaines, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratifs), sous-série 1E10 (ordres du préfet maritime et du commissaire général), carton 4 (1882 – 1884), une note du commissaire général, des 16 et 17 juillet 1883, sur le transport des matières hors d'usage, remises à l'administration. Pour le commissaire général, la cession de ces matières est définitive. Dès lors, le transport est à la charge de cette administration.

<sup>627</sup> En matière d'expropriation, voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 6 (1858 – 1862), une note du 27 juillet 1860, du commissaire aux travaux au commissaire général, sur l'acquisition d'un terrain faisant parti des biens dotaux d'un couple. En raison du régime juridique particulier de ces biens, le commissaire aux travaux précise que seule une déclaration d'utilité publique, et l'expropriation consécutive, permettraient d'acquérir ces terrains. En matière de dommages causé à des tiers, voir, par exemple, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (services administratif), sous série 1E11 (lettre

l'autorité supérieure, prise dans son sens le plus large. Tant que les administrateurs disposent du monopole de la police économique, il est à destination du chef d'administration<sup>628</sup>. Suite aux réformes des années 1820, cette fonction de conseil des commissaires est également exercée au profit du préfet maritime. En pratique, ce conseil au préfet maritime intervient principalement dans le cas de conflits entre un commissaire, principalement ceux aux revues ou aux travaux, et un titulaire de la police intérieure<sup>629</sup>. Le point de vue de l'administrateur en cause est transmis par le commissaire général au préfet. Cet état de fait soulève un paradoxe. À partir de 1844, l'aspect militaire de la fonction de préfet maritime tend à dépasser l'aspect administratif<sup>630</sup>. Cependant, la reconnaissance de prérogatives économiques au titulaire de la police intérieure soulève un certain nombre de questions sur le rôle respectif de l'administrateur et du militaire, malgré l'effort d'éclaircissement réalisé par l'ordonnance du 14 juin 1844<sup>631</sup>. En sa qualité de chef de l'arrondissement maritime, il revient au préfet maritime de résoudre ces conflits entre les directions techniques et l'administration. Bien qu'avant tout militaire, le rôle administratif du préfet maritime reste donc important. Ce conseil, au préfet ou au chef de service, intervient également préalablement à un éventuel conflit. Le cas se présente principalement suite à des réformes majeures, comme celle de 1844 sur l'organisation des arsenaux, ou celles des années 1840 et 1850 dans le domaine de la comptabilité des matières. Dans une lettre du 18 septembre 1844, le commissaire aux travaux de Cherbourg fait part de son opinion, au commissaire général, sur l'application du nouveau texte relatif à l'organisation des arsenaux. Se fondant sur les circonstances factuelles locales, il émet des réserves sur le nouveau

---

du commissaire aux approvisionnements au commissaire général), carton 1 (1871 – 1873), carton 10 (1869 – 1871), une note du 26 octobre 1860 sur les dommages causés par une roue, détachée de l'essieu d'un canon et ayant causé des dégâts matériels à une propriété privée. Le commissaire approuve la décision de la commission réunie pour cette espèce, c'est-à-dire compenser le dommage matériel et le manque à gagner, en raison de l'impossibilité de louer le bien en cause. Voir également, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (services administratifs), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 3 (1865 – 1887), une note du préfet maritime au commissaire général, lui prescrivant de proposer un nouveau mode de constatation des dégâts causés aux propriétés privées, à l'occasion de tirs de pièces de gros calibre.

<sup>628</sup> Soit le chef d'administration, puis le commissaire général.

<sup>629</sup> C'est-à-dire les commissaires chargés de la tutelle administrative sur les services de l'arsenal.

<sup>630</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>631</sup> À la différence des textes antérieurs, l'ordonnance du 14 juin 1844 comporte des précisions sur la marche de chaque service.

mode d'appel des ouvriers employés à la direction des travaux hydrauliques. Ces circonstances factuelles (configuration géographique des lieux, disposition des installations et des travaux en cours, climat, etc.) impliquent que « *ce qui peut convenir à Toulon, par exemple, ne convient nullement à Cherbourg, et vice versa* »<sup>632</sup>.

## **b - Le conseil au Ministre**

Ce conseil peut aussi être destiné au Ministre. Vestige de la conception du rôle de l'administrateur de la Marine durant l'Ancien Régime, ce conseil résulte surtout de la qualité d'ordonnateur principal du Ministre, seul compétent pour certaines dépenses<sup>633</sup>.

Ainsi, le mémoire de 1842 du commissaire aux travaux de Cherbourg, précédemment cité, est avant tout à destination du Ministre. Un conseil similaire est illustré par un rapport du 25 avril 1871, du commissaire aux approvisionnements de Cherbourg. Dans un contexte de défaite militaire, le ministre de la Marine, par une dépêche confidentielle, pose la question des conséquences d'une réduction permanente du budget de la Marine sur l'organisation des arsenaux<sup>634</sup>. Le commissaire aux approvisionnements propose une réforme profonde du département de la Marine. Outre la réorganisation des circonscriptions maritimes, il propose une refonte de l'administration des arsenaux, notamment l'existence de quatre grands services, respectivement dirigés par un major général assurant le commandement des forces navales, un administrateur général doté du grade de commissaire général dont la mission reste identique à celle alors en vigueur, un directeur général chargé de l'ensemble des

---

<sup>632</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 2 (1844 – 1846). L'autonomie administrative des ports et l'existence d'usages en matière d'administration se trouvent ainsi justifiées de manière absolue.

<sup>633</sup> Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – Partie officielle, op. cit.*, p. 656, articles 105 et 106, ordonnance du 14 juin 1844. Cette compétence se remarque notamment en matière conventionnelle. Si la dépense excède 500 francs, elle est ordonnée par le commissaire général, après autorisation du ministre.

<sup>634</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (correspondance du commissaire aux approvisionnements), carton 1 (1871 – 1873).

travaux et un commandant militaire chargé du commandement des troupes terrestres<sup>635</sup>. Ce même commissaire, par note du 16 février 1875, charge un sous-commissaire d'examiner un projet de règlement sur la comptabilité du matériel<sup>636</sup>. Comme son collègue des approvisionnements, le commissaire aux travaux de Cherbourg est amené à se prononcer sur l'organisation du département de la Marine. Dans un rapport du 4 juin 1872, il donne son opinion sur une demande du Ministre relative à une éventuelle réduction des effectifs du Commissariat<sup>637</sup>. Plus intéressant est le rapport du 21 juin de la même année relatif à l'application, au département de la Marine, de la notion de décentralisation administrative<sup>638</sup>. Ce rôle pratique des commissaires reste proche de celui des contrôleurs/inspecteurs. La contradiction administrative est bien présente, mais elle ne concerne que les commissaires et les contrôleurs-inspecteurs. Le rôle des directions est bien distinct. Les directeurs disposent de la police intérieure de leur service, prérogative comprenant l'ancienne police économique. Cette police est sujette à deux contrôles. Le premier est réalisé par les commissaires au titre de la police administrative. Elle se concentre sur l'aspect économique. Le second est effectué par les contrôleurs-inspecteurs et concerne l'ensemble de la marche de service. Malgré une différence de domaine, ils produisent le même résultat : l'exercice d'un conseil dans le but d'assurer la bonne marche du service<sup>639</sup>. La consécration de l'autonomie des services en 1902, met fin à la tutelle administrative, et le

---

<sup>635</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E11 (correspondance du commissaire aux approvisionnements), carton 1 (1871 – 1873). C'est-à-dire supprimer les arsenaux de Rochefort et de Lorient, réorganiser et regrouper les sous-arrondissements, ainsi que les quartiers de l'inscription maritime.

<sup>636</sup> *Id.*, carton 2 (1873 – 1876). Voir également, sur le même sujet, la lettre du 31 mai 1875.

<sup>637</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Cherbourg, série E (service administratif), sous-série 1E12 (détail des travaux, correspondance), carton 11 (1871 – 1873). Le commissaire se prononce contre cette réduction des effectifs. Prenant l'exemple du fonctionnement pratique de son détail, il précise que les effectifs actuels à sa disposition ne lui permettent pas d'assurer ses fonctions.

<sup>638</sup> *Id.* Cette décentralisation administrative n'est pas le pendant de la centralisation administrative réalisée par les commissaires au profit de l'ordonnateur. Elle consiste à déléguer certaines dépenses au préfet, sous son entière responsabilité. Dans ce cadre, le Commissariat conserve ses attributions et continue de centraliser les actes relatifs à une dépense en vue de rédiger des comptes clairs.

<sup>639</sup> Outre la différence de domaine, il existe une seconde différence. Le conseil des contrôleurs et inspecteurs est légalement prévu par les textes relatifs à l'organisation des arsenaux. Le conseil des commissaires résulte de la pratique.

commissaire général, comme les autres chefs de service, n'exerce, dès lors, que la police intérieure de son service, réorganisé en une direction en 1910<sup>640</sup>.

Néanmoins, Il résulte de la correspondance administrative du début des années 1900, que les impératifs liés à la clarté des comptes financiers, domaine qui reste de la compétence du Commissariat, permettent aux commissaires, dans une certaine mesure, de conserver un certain contrôle sur les chefs de service. Un courrier du 3 octobre 1902, du commissaire général aux chefs de service, l'illustre. L'espèce est classique. Suite à des observations de son subordonné, ici le commissaire aux fonds, le commissaire général remet en cause une consigne de service des directions qui ne permet pas d'assurer la régularité des comptes, et donc des paiements<sup>641</sup>. Les propos du commissaire général illustrent cette redéfinition de la portée du contrôle réalisé par les commissaires : « *En principe, c'est à l'ordonnateur secondaire en dernier qu'il appartient de signer tous les ordres de reversement. Nul autre n'a qualité pour faire rentrer dans les caisses des sommes qui n'ont pu en sortir qu'au moyen de sa signature, seule accréditée auprès des comptables des finances. Les dispositions de l'article 204 de l'instruction du 8 novembre 1889 sont précises à cet égard : elles spécifient que les ordres de reversement doivent être établis par le commissaire aux fonds chargé de poursuivre le remboursement des créances de l'espèce* »<sup>642</sup>. Ce raisonnement est proche de celui présent dans un courrier du 12 janvier 1901, du commissaire général de Toulon au préfet maritime<sup>643</sup>. En l'espèce, c'est la remise de matériel déclassé à l'administration des domaines, en vue de sa vente, qui suscite l'intervention du commissaire général. Malgré la reconnaissance de « *l'entière administration du matériel* »<sup>644</sup> aux directions, l'action du Commissariat, dans de telles opérations, est nécessaire car « *cette intervention n'est pas un fait d'administration mais une conséquence des fonctions d'ordonnateur qui ont été maintenues au commissaire général par l'article 7 du*

---

<sup>640</sup> Voir *supra*, chapitre 1.

<sup>641</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903). L'espèce concerne les modalités des reversements de matériel réalisés au profit de particuliers.

<sup>642</sup> *Ibid.*

<sup>643</sup> *Id.*

<sup>644</sup> *Ibid.*

*décret du 25 août 1900* »<sup>645</sup>. Le règlement qu'il propose alors – à savoir laisser les chefs de service et les administrateurs du domaine décider conjointement de la date et du prix minimum, puis de les transmettre au commissaire général pour qu'il réalise la vente - est adopté par le préfet maritime. La police administrative est désormais limitée à son seul aspect financier, et change de fondement. Ce n'est plus la défense des droits acquis qui fonde l'intervention du Commissariat en matière d'administration, mais l'impératif de clarté comptable, lié à la qualité d'ordonnateur secondaire du commissaire général. Ce déclin des compétences administratives se remarque également dans les matières annexes au service administratif de l'arsenal.

---

<sup>645</sup> Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (service administratif), sous-série 1E (commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E7 (décisions de principe du préfet maritime), carton 5 (1894 – 1903).