

# Le Conseil des prises

Pierre FANACHI

Le sujet conduira à évoquer successivement :

- La piraterie, la course, et les prises maritimes opérées par la marine nationale ;
- Les conditions d'exercice du droit de prise ;
- Les deux phases de la procédure :
  - la saisie ;
  - la validation ou non des prises ;
- L'histoire du Conseil des prises, juridiction chargée de contrôler la régularité des prises maritimes ;
- L'organisation, le fonctionnement et la mission du Conseil des prises ;
- La jurisprudence, entendue au sens large, comme comprenant les décisions du Conseil des prises, mais également celles du Conseil d'État, en qualité de juge d'appel entre 1914 et 1920.

## La piraterie, la course et les prises maritimes opérées par la marine nationale

La piraterie est une pratique, aussi vieille que la navigation. Elle a pour objet l'attaque d'une embarcation dans le but de voler son chargement, parfois le bateau lui-même, voire de s'emparer de l'équipage et des passagers pour en obtenir rançon ou pour les vendre comme esclaves.

Les anciennes civilisations maritimes (phénicienne comme mycénienne) l'ont pratiquée.

Jules César, lui-même, en fut victime. Lors d'un voyage vers l'Orient, en 74 av. J.-C., il fut capturé, au large de Milet, en Asie Mineure. Dès sa libération contre rançon, il réunit une flottille et captura les pirates qu'il fit exécuter.

La piraterie maritime a connu son apogée entre la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et le début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les pirates les plus célèbres étaient alors britanniques. Il suffit d'évoquer Jack Rackham (1682-1720), plus connu sous le nom de « Rackham le Rouge » ou de « Calico Jack ».

Aujourd'hui, la piraterie maritime est encore pratiquée, notamment dans la corne de l'Afrique, au large de la Somalie.

À ce stade, on retiendra que le pirate pratique le banditisme, il pille, sans foi ni loi, à toute époque des navires de toutes nationalités.



La course est l'activité du corsaire, qui, lui, ne pille qu'en temps de guerre et n'attaque que des navires ennemis.

La course avait progressivement fait l'objet d'une réglementation, comportant, essentiellement, les obligations suivantes :

1. Être muni d'une lettre de marque (encore dénommée « *lettre de course* » ou « *licence* »), délivrée par le Gouvernement et valant autorisation de « courir sus aux navires ennemis ». Cette autorisation devenait caduque dès la fin des hostilités ;
2. Respecter la vie et les biens personnels des marins ennemis ;
3. Respecter la propriété (navires et cargaisons) des États neutres, de leurs ressortissants, ou naviguant sous pavillon neutre ;
4. Hisser le pavillon véritable à partir d'une certaine distance des navires ennemis, pour être clairement identifié ;
5. Soumettre les prises maritimes effectuées au jugement d'un tribunal pour en obtenir la validation.

En Angleterre, le plus célèbre des corsaires, Francis Drake (1540–1595), avait activement contribué à l'affaiblissement de l'empire espagnol et, en 1588, à la défaite de son « invincible armada ».

En France, les corsaires ont apporté un concours précieux à la Marine royale ou impériale.

On se bornera à mentionner les plus célèbres : Jean Bart (1650-1702), René Duguay-Trouin, (1673-1736) et Robert Surcouf (1773-1827), qui réalisa l'exploit de la prise du *Kent*, le 7 octobre 1800.

Les corsaires faisaient la guerre, selon les mêmes lois que les marins d'État, mais dans un but commercial et non militaire.

Cependant, au temps des Lumières, la course avait fait l'objet de vives critiques. On lui reprochait d'être une guerre entre particuliers : les corsaires ou « capteurs » contre les propriétaires de navires « capturés ».

Dans ses séances des 29 et 30 mai 1792, sous la présidence de Condorcet, et au rapport d'Armand de Kersaint, contre-amiral et député de Paris, l'Assemblée législative avait invité l'exécutif à négocier, avec les puissances étrangères, la suppression de la course.

Cet objectif ne devait être atteint que 64 ans plus tard, le 16 avril 1856, lors du Congrès de Paris, tenu à l'issue de la guerre de Crimée.

Les Plénipotentiaires avaient alors adopté la déclaration solennelle suivante :

- « 1. *La course est et demeure abolie ;*
2. *Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ;*
3. *La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi (...).* »

Après la suppression de la course, l'étape suivante aurait dû être, pour la propriété privée, l'exemption complète de prise en mer ; les États-Unis avaient proposé au Congrès de Paris un amendement en ce sens, mais celui-ci ayant été rejeté, ils avaient refusé leur adhésion à la déclaration du 16 avril 1856.

Les nombreux opposants à l'amendement américain avaient fait valoir que le commerce maritime de l'ennemi fait partie de sa force et qu'entraver ce commerce, c'est mettre l'ennemi dans une position désavantageuse, susceptible de le conduire à accepter plus rapidement la paix.

Dans ces conditions, si la course, guerre de particuliers à particuliers, disparut en 1856, une autre forme de guerre maritime allait perdurer sous la forme des prises maritimes opérées par la Marine nationale.

Les prises maritimes sont, dès lors, des saisies faites, le plus souvent, en haute mer, par des bâtiments de la Marine nationale (« *les capteurs* ») dans le but de s'approprier des navires de commerce ennemis, ou exceptionnellement neutres (« *les captés* ») ; ainsi que tout ou partie de leur cargaison.

Le terme de « prise » revêt donc une double signification. Il désigne une opération de guerre navale ainsi que le navire et la cargaison capturés.

Quant au droit des prises, il présente une triple originalité :

- il porte sur des biens de propriété privée ;
- il est le fait de la marine militaire nationale au cours d'une opération de guerre navale ;
- en application d'une règle coutumière, la validation des prises (le navire et/ou la cargaison capturés) nécessite un jugement.

## Les conditions d'exercice du droit de prise

Pour déterminer si une prise maritime a été opérée dans des conditions régulières, c'est-à-dire conformes au droit, il faut répondre à quatre questions : quand ? où ? par qui ? sur quoi ?

### Quand le droit de prise s'exerce-t-il ?

a) En principe, les prises maritimes ne peuvent être opérées qu'en temps de guerre<sup>1</sup>.

Bien que théoriquement possibles, dès la déclaration de guerre, les prises maritimes ne commencent, en pratique, qu'à l'expiration d'un délai de grâce d'un mois à six semaines après celle-ci, dit « délai d'indult ».

En effet, à une époque que nous avons du mal à imaginer où l'information n'était pas instantanée, l'état de guerre n'était pas immédiatement connu de tous et ce « délai d'indult » était destiné à permettre aux équipages de navires de commerce ennemis, ayant quitté leur dernier port, avant la déclaration de guerre, d'échapper au droit de prise.

---

1 Sont toutefois licites en tout temps : la saisie de navires pirates et celle de navires se livrant à la traite.

Tel était, d'ailleurs, l'objet de l'article 3 de la VI<sup>e</sup> Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, qui stipulait : « *Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur denier port de départ avant le commencement de la guerre et qui se sont rencontrés en mer ignorant les hostilités, ne peuvent être confisqués.* »

b) En droit, il ne peut y avoir de prises après la conclusion de la paix, puisque l'état de belligérance qui les justifiait a pris fin.

Toutefois, le rétablissement de la paix n'était pas, non plus, immédiatement connu de tous, il pouvait arriver que des prises soient effectuées après la conclusion de la paix. En pareil cas, une clause du traité de paix validait ces prises sous réserve qu'elles soient intervenues de bonne foi (c'est-à-dire dans l'ignorance de la conclusion de la paix) et dans un bref délai après cette conclusion<sup>2</sup>.

## Où s'exerce le droit de prise ?

Les prises maritimes peuvent être opérées :

- en haute mer ;
- dans les eaux territoriales et les ports de l'État du navire « capteur » ;
- dans les eaux territoriales d'un État ennemi.

En revanche, les prises maritimes ne peuvent être opérées dans les eaux territoriales et dans les ports d'un État neutre, car ce serait alors porter atteinte à la souveraineté de celui-ci (voir, toutefois, le cas de la Grèce en 1917 : *infra*, jurisprudence affaire du vapeur *Tinos* et autres, 13<sup>e</sup> esp, 20 novembre 1917).

## Qui peut exercer le droit de prise ?

En haute mer et dans les eaux territoriales de l'État du navire capteur et dans celles d'un État ennemi, les prises maritimes seront effectuées par des navires de guerre de la Marine nationale, sur ordre du commandant du navire capteur, ou de l'amiral, commandant en chef de l'escadre à laquelle appartient ce « capteur ».

Un navire de commerce n'a pas qualité pour faire des prises et lui reconnaître cette qualité serait revenir à la pratique de la course, prohibée depuis 1856.

Il peut arriver que la capture d'un navire ait lieu sur nos côtes ou dans nos ports, à l'initiative du préfet maritime, ou d'une autre autorité administrative, militaire ou douanière.

---

2 Naturellement, le tribunal des prises fonctionne valablement après la conclusion de la paix.

## Sur quels objets s'exerce le droit de prise maritime ?

### *Sur des navires*

La capture peut porter sur des navires de commerce, qui sont la propriété de particuliers ayant la nationalité d'un État ennemi (c'est-à-dire qui en sont sujets ou citoyens). Mais la capture peut également porter sur des navires de commerce, propriété de particuliers ayant obtenu par fraude la nationalité française, la nationalité d'un État allié ou d'un pays neutre<sup>3</sup>. La capture peut encore porter sur des navires de commerce ayant obtenu, toujours par fraude, le droit de naviguer sous le pavillon d'un de ces États.

En revanche, il existe des cas où des navires ennemis ne peuvent faire l'objet d'une prise, il s'agit notamment :

- des navires naufragés ;
- des bateaux de pêche (pour des motifs humanitaires) ;
- des navires dits « de cartels », transportant des diplomates ou négociateurs ;
- des navires hôpitaux (conformément à une décision de la conférence de La Haye de 1899) ;
- des navires participant à des explorations scientifiques (ainsi, antérieurement à l'abolition de la course et nonobstant l'état de guerre avec l'Angleterre, le Gouvernement français avait ordonné, tant à « ses » corsaires qu'aux commandants des bâtiments de sa Marine, de respecter les bateaux de l'expédition de James Cook, et le Gouvernement anglais avait fait de même pour les navires français des expéditions de Louis-Antoine Bougainville et de Jean François de Galaup, comte de La Pérouse)

### *Sur des cargaisons*

La capture ou prise maritime peut aussi porter sur les cargaisons des différents navires susmentionnés. Par cargaisons, il faut entendre les marchandises chargées à bord des navires. Seuls sont épargnés les effets personnels de l'équipage et la correspondance postale. Une cargaison est saisissable, si la nationalité de son propriétaire est celle d'un État ennemi ou si cette cargaison est chargée à bord d'un navire voyageant sous pavillon ennemi.

Il faut rappeler, ici, les termes des articles 2 et 3 de la Déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 :

*Article 2* : « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ».

---

3 L'examen de la jurisprudence permettra d'expliciter certains de ces cas. S'agissant des navires de commerce, propriété de ressortissants d'un État neutre, ils peuvent, cependant, être saisis :

- s'ils tentent de forcer un blocus effectif ;
- s'ils sont porteurs d'articles de contrebande de guerre ;
- s'ils sont porteurs d'une cargaison ennemie ;
- s'ils font preuve d'« assistance hostile », contraire à leur neutralité.

*Article 3* : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

Mais cette présomption de neutralité peut être écartée, puisque, assez souvent, le propriétaire du navire et le propriétaire de la cargaison sont de nationalités différentes.

Tout principe comportant des exceptions, des marchandises, même lorsqu'elles ne sont pas chargées sur un navire ennemi ou battant pavillon ennemi, sont susceptibles de faire l'objet d'une prise maritime.

Il en va naturellement ainsi des articles considérés, pendant le cours des hostilités, comme de la contrebande de guerre.

L'examen de la jurisprudence (*infra*) permettra de distinguer les articles de contrebande absolue des articles de contrebande conditionnelle.

La démonstration du caractère saisissable ou non d'une cargaison dépend, pour l'essentiel, de deux éléments :

1. L'établissement du droit de propriété de celui qui revendique cette cargaison comme sienne (la preuve se fait, essentiellement, à l'aide des papiers de bord du navire) ;
2. La nationalité du propriétaire (dont la preuve peut se faire par tous les moyens).

Il faut insister sur un point. Au regard du droit de prise, navire et cargaison constituent deux unités distinctes, ce qui explique que la prise du navire pourra être déclarée « bonne et valable » et celle de la cargaison déclarée « nulle et de nul effet » et vice-versa.

On ajoutera que la cargaison, unité propre et distincte du navire, est divisible. En effet, si des marchandises chargées à bord d'un navire ennemi appartiennent pour partie à un ressortissant ennemi et pour partie à un propriétaire neutre, ce dernier pourra revendiquer sa part devant le Conseil des prises

## Les phases de la procédure des prises

Elles sont au nombre de deux :

1. La prise ou la saisie du navire et de sa cargaison ;
2. La validation ou l'invalidation de cette prise, par une juridiction administrative spécialisée : le Conseil des prises.

### La prise ou saisie

Pour stopper un navire de commerce ennemi, ou neutre, le navire militaire « capteur » arbore son pavillon et tire un coup de canon, dit de semonce.

Le navire de commerce ennemi, ou neutre, doit alors s'arrêter. S'il résiste, par la force, il se rend, de ce simple fait, saisissable.

Mais, s'il réussit à fuir, sa fuite n'est pas, par elle-même, un motif de prise.

Si le navire stoppé est reconnu ennemi ou neutre, et dans ce dernier cas, s'il est porteur d'une cargaison de contrebande de guerre, il est alors capturé et ses divers papiers de bord<sup>4</sup> sont saisis, en présence de son capitaine par le représentant du navire capteur qui les examine et en dresse inventaire.

Il sera également procédé à un inventaire sommaire du navire « capturé » et de sa cargaison et à l'établissement d'un procès-verbal de la capture.

La prise sera alors « amarinée », c'est-à-dire que son équipage sera recueilli à bord du navire capteur, qui hisse son propre pavillon sur sa prise.

Le navire « capturé » est alors conduit dans un port du pays de son capteur (le plus souvent chef-lieu d'une préfecture maritime : Brest, Cherbourg, Toulon), où il sera, avec son équipage, remis à une autorité maritime (le plus souvent le préfet maritime, le commissaire aux prises ou son délégué).

Lors de son arrivée au port, le navire « capturé » fait l'objet de nouvelles formalités :

- l'établissement d'un rapport portant sur les circonstances de sa capture, sur son état et sur sa cargaison ; ce rapport est remis à l'officier de l'administration de la Marine, qui, s'il l'estime nécessaire, interrogera officiers et matelots et dressera procès-verbal de leurs dires ;
- la visite du navire capturé et l'apposition de scellés sur ses fermants.

L'autorité maritime dresse alors un état des marchandises trouvées à bord, fait emmagasiner celles qui peuvent être conservées et fait vendre publiquement et aux enchères celles qui ne peuvent être conservées, en raison de leur caractère périssable, ainsi que les objets susceptibles d'une détérioration rapide.

Le produit de la vente est déposé à la Caisse des invalides de la Marine.

Un dossier de prise est alors constitué, comprenant notamment : le rapport du capteur, les procès-verbaux constatant les opérations sus-indiquées, les pièces de bord relatives au navire et à sa cargaison.

Les papiers de bord du navire de commerce « capturé » et les différents procès-verbaux établis au cours des opérations effectuées en mer et dans le port d'arrivée seront d'une grande utilité, lors de la phase juridictionnelle de validation ou d'invalidation de la prise. À cette fin, ils seront transmis au ministre de la Marine pour saisine du Conseil des prises.

La grande minutie des différentes opérations de prise trouve sa justification dans le souci de protéger les navires des États neutres.

---

4 Les principaux papiers de bord sont : le certificat de nationalité, la charte-partie (acte d'affrètement), le connaissement (police de chargement), le rôle d'équipage, le journal de bord, le manifeste de sortie, le manifeste de chargement, le permis de départ.

## La validation ou l'invalidation de la prise

Cette phase procédurale fait intervenir une juridiction : le Conseil des prises. Avant d'examiner le Conseil des prises, sa mission et sa jurisprudence de 1914 à 1920, un rappel historique de l'institution est nécessaire.

## Historique du Conseil des prises

### Sous l'Ancien Régime

La procédure de jugement de la régularité des prises maritimes, effectuées par des corsaires ou par la Marine royale, remonte au Moyen Âge.

Au xv<sup>e</sup> siècle, par une ordonnance de 1400 du roi Charles VI, l'instruction et le jugement des prises sont confiés en première instance aux officiers de l'amirauté.

Au xvii<sup>e</sup> siècle est instituée, sous Louis XIV, par lettres patentes de Toulouse du 20 décembre 1659, une commission extraordinaire, composée de conseillers d'État et de maîtres des requêtes : le « Conseil des prises », pour assister le grand maître de la navigation en matière de jugement des prises maritimes.

Son fonctionnement sera réglementé par l'ordonnance d'août 1681 sur la Marine, complétée par deux arrêts du Conseil du roi, l'un du 19 juillet 1778 (portant notamment sur la procédure d'instruction – et toujours en vigueur), l'autre du 5 janvier 1788.

À partir de 1695, ce Conseil, présidé par l'amiral de France, est doté d'un procureur général (dont les attributions seront plus tard exercées par un commissaire du Gouvernement) et ses décisions sont portées, en appel, devant le Conseil royal des finances.

Toute intervention d'un parlement en matière de prise maritime fait l'objet d'une décision de cassation (exemple : un arrêt du Conseil du roi du 15 novembre 1689, cassant, pour incompétence, une décision du parlement d'Aix).

Le Conseil des prises n'avait alors aucune permanence et ne fonctionnait qu'en temps de guerre (son activité étant, toutefois, prolongée jusqu'au règlement des affaires en instance).

Au début de chaque guerre, le roi nommait et convoquait les membres du Conseil et le procureur général.

Le dernier Conseil qui ait siégé avant 1789 avait été créé le 19 juillet 1778 pour juger les prises de navires anglais pendant la guerre de l'Indépendance américaine. Il fut dissous par la loi du 14 février 1793.

### Sous la Révolution

La même année (1793), le nouveau conflit entre la France et l'Angleterre rendit nécessaire la création d'une nouvelle juridiction.



En application du principe de séparation des pouvoirs et au motif qu'il s'agissait d'affaires « entre particuliers » (corsaires et propriétaires des navires capturés), un décret du 17 juillet 1793 confia l'instruction des prises maritimes aux juges de paix et leur jugement aux tribunaux de commerce.

Dix-huit mois plus tard, cette compétence leur était retirée par décret du 18 brumaire an II (8 novembre 1793), pour être transférée successivement au Conseil exécutif provisoire, puis, après la suppression de celui-ci, au Comité de salut public, avant de revenir aux tribunaux de commerce, avec un appel possible devant les tribunaux civils de département, par la loi du 8 floréal an IV (27 avril 1795).

Du point de vue théorique, il faut mentionner, ici, le rapport du représentant Antoine Thibaudeau, devant le Conseil des Cinq-Cents, le 27 pluviôse an IV (16 février 1796), en faveur de l'attribution du jugement des prises au Gouvernement, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'affaires civiles, mais d'affaires de guerre appelant l'application du droit des gens.

Merlin de Douai, dans son répertoire (article « Prises maritimes », § 7, art. 2) a qualifié le jugement des prises maritimes par les tribunaux de commerce de « désastreux » et Cambacérès a fait preuve de la même sévérité.

Finalement, les tribunaux de commerce perdirent cette compétence, attribuée au Directoire, qui n'eut guère le temps de l'exercer.

## Sous le Consulat et sous l'Empire

La loi du 26 pluviôse an VIII (15 février 1800), précédée d'un rapport du conseiller d'État Jean-Louis Emmercy (1742-1823), rétablit la compétence de l'exécutif pour résoudre les difficultés juridiques et politiques en matière de prises maritimes.

La procédure d'instruction et de jugement fut organisée par un arrêté du 6 germinal an VIII (27 mars 1800).

L'instruction était confiée :

- dans chaque port de France, à un officier d'administration de la marine, assisté d'une commission (art. 8 et 9) ;
- dans les colonies, à un officier d'administration des colonies, assisté d'une commission (art. 19 et 20). Cet officier sera remplacé, en l'an XI, par le préfet colonial ;
- dans les ports des puissances étrangères neutres, à un commissaire des relations commerciales, assisté de deux assesseurs (art. 23 à 25).

Le jugement des contestations relatives à la validité et à l'invalidité des prises et à la qualité des bâtiments « échoués et naufragés » était confié au Conseil des prises, siégeant à Paris, présidé par un conseiller d'État et composé de huit membres, plus un commissaire du Gouvernement, tous nommés par le Premier Consul (art. 1 à 7)

Pour l'anecdote, on mentionnera que Jean Étienne Marie Portalis (1745-1807), ultérieurement co-auteur du code civil avec Bigot de Préameneu, de Maleville

et Tronchet, occupa, dès le 5 avril 1800, les fonctions de commissaire du Gouvernement du Conseil des prises<sup>5</sup>.

De 1800 à 1806, le Conseil des prises était « juge souverain » (c'est-à-dire sans appel), mais, lorsque le décret du 11 juin 1806 organisa la juridiction contentieuse au sein du Conseil d'État, celui-ci devint juge d'appel des décisions du Conseil des prises (art. 14). Ces appels étaient alors instruits par la commission du contentieux et jugés en assemblée générale sous le régime de droit commun de justice retenue.

La lecture du rapport de M. Boulatignier sur l'affaire Wilken du 11 janvier 1855 (*Recueil*, p. 37 et s.), nous apprend que les compétences respectives de la commission du contentieux et de l'assemblée générale ne résultaient d'aucun texte, mais relevait de la seule pratique.

Toutefois, à partir de 1810, l'Empereur se réserva la connaissance des appels en la matière : le politique l'emportait sur le juridique.

## De la Restauration à 1914

Le Conseil des prises, en tant qu'institution napoléonienne, fut supprimé par une ordonnance du 9 janvier 1815.

Une autre ordonnance, du 23 août 1815 (art. 13 et 14), attribua l'instruction des affaires de prises au comité du contentieux du Conseil d'État, la décision appartenant au chef de l'État (le roi), après délibération de l'assemblée générale de ce conseil.

Après les ordonnances des 2 février et 11 mars 1831 relatives à la publicité des séances du Conseil d'État et au mode de décision des affaires contentieuses et des conflits, la question se posait de savoir si les prises maritimes devaient être jugées en la forme administrative ou en la forme contentieuse. La réponse fut donnée par un avis du 11 août et une ordonnance du 9 septembre 1831 : les affaires de prises devaient être jugées en la forme administrative.

Avec la loi du 3 mars 1849 et le règlement du 26 mai 1849, les affaires de prises maritimes cessèrent d'être instruites par la section du contentieux pour être instruites et présentées (d'abord sur le rapport du comité correspondant au ministère de la Marine et, à partir du décret-loi du 25 janvier 1852, sur le rapport du comité correspondant au ministère des Affaires étrangères), puis, délibérées par l'assemblée générale du Conseil d'État (art. 19 du règlement du Conseil d'État).

Lors de la guerre de Crimée (1853-1856), un décret du 18 juillet 1854 restaura le Conseil des prises, en qualité de juridiction de première instance, dont les décisions pouvaient être déférées à l'Empereur « en son Conseil d'État ».

La déclaration du 16 avril 1856 abolissant la course eut pour conséquence de priver le Conseil des prises d'une partie de ses attributions (le jugement des prises effectuées par les corsaires).

---

5 Voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, p. 106.

À l'occasion de la guerre franco-autrichienne, un Conseil des prises est instauré par le décret impérial du 9 mai 1859, qui définit ses attributions :

- il doit statuer sur la validité de toutes les prises maritimes faites, par des navires de la Marine impériale, dans le cours de la guerre ;
- il doit également statuer sur les contestations relatives à la qualité de navires neutres ou ennemis, naufragés ou échoués, et sur les prises maritimes amenées dans les ports des colonies.

Un décret du 28 novembre 1861 vint compléter le dispositif, en précisant que le Conseil des prises institué en 1859 « sera maintenu ».

En d'autres termes, l'institution, jusqu'ici créée lors de chaque conflit, est pérennisée et continuera à fonctionner pour les prises effectuées lors de l'expédition du Mexique (1867) de la guerre franco-prussienne de 1870-1871 et des expéditions d'Indochine tant sous le Second Empire que sous la III<sup>e</sup> République.

La réglementation des prises maritimes évolue ensuite sous l'influence des grandes conférences internationales réglant le droit de la guerre, et dont sont notamment issues les conventions de La Haye du 18 octobre 1907, relatives au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.

## Contexte conventionnel, législatif et réglementaire au début de la Grande Guerre

Dans les premiers temps du premier conflit mondial, un certain nombre de textes étaient intervenus dans le domaine d'activité du Conseil des prises :

- notification du Gouvernement du 11 août 1914 relative aux articles considérés, pendant le cours des hostilités, comme contrebande de guerre ;
- décret du 25 août 1914 relatif à l'application, durant la guerre, de la déclaration, signée à Londres le 26 février 1909, relative au droit de la guerre maritime ;
- décret du 6 novembre 1914 relatif à l'application, au cours de la guerre, des règles de droit international maritime ;
- décret du 16 mars 1915 relatif aux mesures prises pour arrêter les marchandises appartenant à des sujets de l'empire d'Allemagne, venant d'Allemagne, ou expédiées vers l'Allemagne ;
- loi du 15 mars 1916 déterminant le mode d'attribution des prises maritimes.

## L'organisation, le fonctionnement et la mission du Conseil des prises entre 1914 et 1920

Le Conseil des prises, institution pérenne depuis 1861, est automatiquement réactivé avec l'entrée en guerre. Son organisation et son fonctionnement demeuraient régis par les dispositions, non abrogées de l'arrêté consulaire du 6 germinal an VIII et par celles du décret du 9 mai 1859. Le Conseil siège au

ministère de la Marine, où se trouve également son secrétariat-greffé. Les frais de fonctionnement sont pris en charge par la Caisse des invalides de la Marine.

La composition du Conseil des prises est la suivante :

- un conseiller d'État, président : M. Émile Mayniel (1843-1918), président de la section du Contentieux depuis le 15 mars 1914 ;
- six membres (dont deux maîtres des requêtes au Conseil d'État) ;
- un commissaire du Gouvernement.

Tous sont nommés par décret, sur le rapport conjoint du ministre de la Marine et du ministre des Affaires étrangères.

Dans la pratique, les six membres de ce conseil sont désignés par tiers sur avis des trois ministres intéressés :

- deux maîtres des requêtes au Conseil d'État, proposés par le ministre de la Justice ;
- deux ministres plénipotentiaires, proposés par le ministre des Affaires étrangères ;
- un contre-amiral ou un capitaine de vaisseau et un commissaire général à la Marine, proposés par le ministre de la Marine.

Quant au commissaire du Gouvernement, il est choisi parmi les commissaires du Gouvernement de la section du contentieux du Conseil d'État et, en cas d'empêchement, il est remplacé par un autre membre du Conseil d'État.

De 1914 à 1919, il s'agissait de Pierre Chardenet (1865- 1921) qui, au Conseil d'État, fut notamment, commissaire du Gouvernement dans l'affaire « Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux » du 30 mars 1916, relative à la théorie de l'imprévision, et lorsqu'il fut empêché, il fut remplacé par Paul Gauthier.

En janvier 1920, Louis Roger fut nommé commissaire du Gouvernement.

Au cours de cette période, ont occupé les fonctions de rapporteur :

- René Worms (1869-1926), maître des requêtes depuis 1907, rédacteur de l'article « Prises maritimes » au répertoire Becquet édition 1905 ;
- l'amiral Lefebvre, P. Gauthier, Gaston Péan, ce dernier, directeur des affaires civiles et du sceau, sera nommé conseiller d'État en service extraordinaire en 1917, Paul Arthur Fuzier, Edmond Rouchon-Mazerat (1882-1952), alors maître des requêtes, M. Fromageot, l'amiral de Sugny, Louis Corneille (1871-1943), plus connu, quelques années plus tard, pour ses conclusions dans les affaires Camino et Regault-Desroziers.

*Sa saisine* : le Conseil des prises est saisi par le ministre de la Marine – et ne peut être saisi que par lui – de toutes les prises effectuées, qu'il y ait ou non une réclamation du « capturé ». Cette saisine d'office ne s'exerce qu'en premier ressort et s'opère par la transmission du dossier de prise, complété par une lettre tendant à la validation de la prise. La saisine détermine la compétence du Conseil, qui ne peut statuer « ultra petita » (exemple : affaire Caïque *Aghios Nicolaos, Rec.*, 1918, p. 1247).

*Son fonctionnement* : chaque affaire est étudiée par un rapporteur, qui prépare un projet de jugement et fait également l'objet de conclusions du commissaire du Gouvernement, c'est-à-dire d'une proposition de solution de l'affaire examinée. Ces conclusions écrites sont communiquées à la formation de jugement.

Contrairement aux arrêts du Conseil d'État, les jugements du Conseil des prises mentionnent le sens des conclusions du commissaire du Gouvernement.

Les durées des phases d'instruction et de jugement sont respectivement : de trois mois pour les prises conduites dans un port de la Méditerranée ; et de deux mois pour les prises conduites dans les autres ports. Mais le Conseil accorde facilement des prolongations de délai. Les séances ne sont pas publiques.

La procédure suivie devant le Conseil des prises présente de grandes analogies avec celle alors en vigueur devant le Conseil d'État, statuant au contentieux : c'est une procédure écrite, avec monopole des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour présenter des mémoires dans l'intérêt des parties. L'État étant toujours dispensé du ministère d'avocat.

Les États ennemis et neutres, représentés par leurs consuls, peuvent produire des observations.

C'est une procédure inquisitoire, c'est-à-dire dirigée par le juge. Les mesures d'instruction sont proposées par le rapporteur et ordonnées par le Conseil.

C'est une procédure secrète, les parties ayant seules accès au dossier.

C'est une procédure contradictoire, les observations d'une partie étant communiquées aux autres.

Qu'il ait ou non formulé une réclamation, le « capturé », terme générique qui s'applique indistinctement au capitaine, au(x) propriétaire(s), à l'armateur ou aux armateurs, au(x) chargeur(s), et au(x) destinataire(s) de la cargaison du navire capturé, est toujours en position de demandeur et, par suite de l'application de l'adage : « actor incombis probatio », il a la charge de la preuve de ses allégations.

Quant aux « intérêts de la défense » (terme générique s'appliquant indistinctement au commandant du navire « capteur », à son équipage, au commandant et aux équipages de l'escadre à laquelle ce navire appartient), ils sont représentés par le seul ministre de la Marine, même lorsque le ministre des Affaires étrangères est invité à présenter ses observations.

La validité de la prise sera jugée sur les documents du dossier de prise<sup>6</sup>. Ceux-ci ne peuvent être remplacés par d'autres documents, sauf si les pièces qui auraient dû composer le dossier de prise « ont péri par force majeure » (voir Conseil d'État, 26 mars 1817, *L'Heureux Tonton*).

- 
- 6 Le dossier de prise comprend, le plus souvent :
- les papiers de bord du navire capturé ;
  - le procès-verbal de capture (dressé à bord du navire « capteur ») ;
  - le procès-verbal d'inventaire (dressé dans le port d'arrivée et annexé au précédent) ;
  - le procès-verbal de visite et de reconnaissance (dressé par le commissaire aux prises ou son délégué) ;
  - le procès-verbal d'interrogatoire du capitaine et/ou des officiers et/ou de l'équipage du navire capturé.
- Le Conseil des prises peut, en déclarant la prise « bonne et valable » :
- soit valider la capture du seul navire ;
  - soit valider la capture de la seule cargaison dans sa totalité ou en partie ;
  - soit valider la capture du navire et de la cargaison dans sa totalité ou en partie.

Le jugement du Conseil des prises a pour finalité :

- de vérifier la validité de la prise, c'est-à-dire son accomplissement, conformément au droit des gens (droit international) ;
- de vérifier l'absence de lésion des intérêts des États neutres, dès lors que les navires de leurs ressortissants n'ont pas participé à une opération d'assistance hostile ;
- de régler l'adjudication de la prise aux capteurs.

En revanche, en déclarant la prise « *nulle et de nul effet* », le Conseil des prises invalide la capture du navire et /ou de la cargaison ; ce qui implique, selon les cas, la restitution par l'État du navire, de la cargaison ou de différents lots la composant et le remboursement de leur valeur, pour les marchandises qui n'ont pu être conservées, en raison de leur caractère périssable, et pour les objets susceptibles d'une détérioration rapide, qui ont été vendus aux enchères.

Le Conseil des prises peut aussi donner acte d'un désistement, ou prononcer un non-lieu, par exemple si le navire a déjà été restitué à son propriétaire ou a été autorisé à reprendre sa route (le cas échéant après avoir déchargé sa cargaison).

Les jugements du Conseil des prises sont rendus entre le « capteur » et le « capturé » et ont un caractère contradictoire à l'égard de toutes les parties et cet effet « *erga omnes* » s'applique, par définition, aux tiers intéressés. La tierce opposition n'est, dès lors, pas recevable devant le Conseil des prises.

Les jugements du Conseil des prises sont susceptibles d'appel.

Mais en raison de leur nature non juridictionnelle, le Conseil d'État rejette, comme étant irrecevables, les recours formés contre ces jugements par requête contentieuse (Wilken, 11 janvier 1855, *Rec.*, p. 37).

L'appel : il est porté devant le chef de l'État, statuant en Conseil d'État.

La voie de l'appel est ouverte aux parties et au commissaire du Gouvernement. Le ministre de la Marine et le ministre des Affaires étrangères peuvent enjoindre au commissaire du Gouvernement d'user de son droit d'appel.

Le délai d'appel est de trois mois et court à compter de la date à laquelle la décision est rendue, pour le commissaire du Gouvernement et, à compter de la date à laquelle la décision leur est notifiée, pour les parties.

Lorsque l'appel est formé par les parties, la requête doit être déposée au secrétariat général du Conseil d'État par voie de ministère d'avocat aux Conseils.

L'appel n'est pas suspensif d'exécution et ne fait donc pas obstacle aux restitutions ordonnées au profit des « capturés ».

Toutefois, le Conseil des prises peut avoir ordonné, lui-même, qu'il sera sursis à toute exécution et le juge d'appel, saisi d'une demande en ce sens, peut alors, par une décision spéciale, ordonner qu'il sera sursis à toute exécution.

L'instruction des affaires portées en appel et les communications sont faites, au cours de la période considérée, en la forme administrative, par les soins de la section de la législation, de la justice et des affaires étrangères. L'affaire étant ensuite portée, sur le rapport de cette section, à l'assemblée générale du Conseil d'État, qui ne prend pas une décision juridictionnelle, mais qui prépare un projet de décret motivé, qui sera soumis à la signature du Président de la République.

C'est le dernier vestige de la justice retenue (cf. l'avis du Conseil d'État du 6 février 1947).

Théoriquement, le chef de l'État pourrait ne pas se ranger à cet avis, mais, en pratique, il l'adopte.

Le bilan d'activité du Conseil des prises et du Conseil d'État, statuant en appel, est présenté en annexe.

## Examen sommaire de la jurisprudence du Conseil des prises et de celle du Conseil d'État statuant en appel

Rappel doctrinal : « *Le droit de capture est un élément essentiel de la souveraineté des États* » (Vapeur *Kirkoswald*, 18<sup>e</sup> esp, 3<sup>e</sup> considérant, *Rec.* 1918, p. 1240).

### Le droit de prise et son exercice dans le temps

#### *L'établissement de l'état de guerre*

Une goélette de nationalité ottomane avait été capturée, le 28 mai 1915, par le croiseur cuirassier *Jeanne-d'Arc*.

Pour établir la régularité de cette capture, et en l'absence de déclaration de guerre entre la France et l'Empire ottoman, le Conseil des prises relève qu'au moment de la prise, il existait en fait un état de guerre entre la France et la Turquie, et ce, depuis le 29 octobre 1914, à 3 heures du matin, date du bombardement, par les Turcs, du port d'Odessa, où se trouvait un navire français, qui y avait été canonné et, à bord duquel, avaient été tués deux nationaux français (Goélette *Mahrousseh*, 8 novembre 1915, *Rec.* p. 517).

#### *Les conditions du bénéfice du « délai d'indult » (ou délai de grâce)*

Cinq navires allemands, capturés dans les jours suivant la déclaration de guerre, entendaient se prévaloir des stipulations de l'article 3 de la VI<sup>e</sup> Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, qui stipulait : « *Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui se sont rencontrés en mer, ignorant les hostilités, ne peuvent être confisqués* ». Le ministre de la Marine lui-même avait mentionné les termes de cette Convention, dans le § 6 de ses instructions du 12 décembre 1912 aux autorités maritimes françaises.

Après avoir rappelé que cette mesure avait été édictée au profit réciproque des nationaux des puissances signataires, le Conseil des prises relève que l'Allemagne n'a signé et ratifié cette convention qu'en exceptant l'article 3 (...) par des réserves expresses et déduit de cette constatation que les armateurs de navires allemands

rencontrés en mer dans les conditions prévues par cet article ne peuvent bénéficier de cette disposition et que les navires doivent, par suite, être déclarés « *de bonne prise* » (Vapeur *Porto*, 10 novembre 1914, *Rec.*, p. 1106 ; voilier *Barmbek*, 8 décembre 1914, *Rec.*, p. 1107 ; Voilier *Frieda Mahn*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1109 ; voilier *Martha Bockbahn*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1110 ; Vapeur *Czar Nicolai II*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1111).

Les armateurs du vapeur *Porto* ayant fait appel, la position du Conseil des prises a été confirmée par le Conseil d'État (*Rec.*, 1915, p. 537).

### *La fin des hostilités*

Le vapeur-remorqueur allemand *Berger* ayant été capturé en mer Baltique, le 19 février 1919, son armateur entendait se prévaloir de l'armistice intervenu le 11 novembre 1918.

Sans faire la distinction entre armistice et traité de paix, le Conseil des prises se borne à faire application des stipulations de l'article XXVI de la convention d'armistice, aux termes duquel : « *les navires de commerce allemands trouvés en mer restent sujets à capture* » (Vapeur *Berger*, 9<sup>e</sup> esp., sans date, *Rec.*, 1919, p. 997).

### Les lieux de prise

a) *En haute mer*, exemple : un paquebot capturé le 2 septembre 1914 (*New-Amsterdam*, 18-19 février 1915, 1<sup>re</sup> esp., *Rec.*, p. 428).

#### *b) Dans les eaux territoriales d'un État neutre*

Plusieurs navires de commerce allemands et austro-hongrois avaient, à l'initiative des autorités navales alliées en Méditerranée, fait l'objet de prises dans les rades des ports grecs du Pirée et d'Éleusis. Les armateurs allemands et les austro-hongrois invoquaient l'exception de neutralité.

Le Conseil des prises écarte cette exception dans les termes suivants : « ... *il résulte des documents versés au dossier, ainsi que de l'histoire chronologique de la guerre, que, depuis le début de la guerre, l'Allemagne et ses alliés, après s'être servis des ports et des eaux de la Grèce comme base de ravitaillement et d'opérations navales, en ont fait, par la suite, le théâtre de leurs hostilités ; sans avoir à apprécier, au point de vue de la neutralité, l'attitude du Gouvernement royal alors au pouvoir en Grèce, il suffit pour la juridiction des prises de constater qu'en fait la succession d'actes d'hostilités, accomplis par les ennemis dans les eaux et sur le territoire de la Grèce, a transformé ceux-ci en un théâtre de la guerre et leur ont enlevé, de facto, le bénéfice d'une neutralité que les navires ennemis prétendraient vainement invoquer...* » (Tinos et autres, 13<sup>e</sup> esp, 20 novembre 1917, *Rec.*, p. 936).

#### *c) Dans un port français*

Vapeur allemand, saisi le 18 décembre 1915 dans le port du Havre, en raison de la présence d'intérêts allemands dans le capital de son propriétaire (Vapeur *Wilkommen*, 3 août 1916, 31<sup>e</sup> esp, *Rec.*, p. 661).



## Les personnes habilitées à exercer le droit de prises

### *Les commandants de bâtiments de la Marine nationale*

Voilier ottoman pris par le croiseur *Desaix*, le 9 juillet 1915 (voilier *Efsi Rahman*, 15<sup>e</sup> esp, 13 mars 1916, *Rec.*, p. 637).

### *Les autorités portuaires*

Navire neutre, dont la cargaison est saisie au port de Cette (Vapeur *Almozora* 1919, 6<sup>e</sup> esp, sans date, *Rec.*, p. 988).

## Les objets de prise

### *Les navires*

#### a) Navires de commerce ennemis

Navires allemands et austro-hongrois : Tinos et autres, 20 novembre 1917, *supra*, page 176 ; navires ottomans : goélette *Mahrouseh*, *supra* p. 177.

#### b) Navires de commerce neutres

Vapeur *Fortuna*, sous pavillon hollandais (décision du 11-12 mai 1915, *Rec.*, p. 426, confirmée en appel, 1<sup>re</sup> esp, 1917), vapeur *Eir*, sous pavillon persan (décision du 15-16 avril 1915, *Rec.*, p. 443), vapeur *Heina*, sous pavillon norvégien (décision du 29 septembre 1915, *Rec.*, p. 507), vapeur *Grao*, sous pavillon espagnol (décision du 1<sup>er</sup> mars 1916, *Rec.*, p. 633), vapeur *Virginia*, sous pavillon américain (décision du 6 mai 1916, *Rec.*, p. 608), vapeur *Tiber*, sous pavillon danois (décision du 8 novembre 1917, *Rec.*, p. 934).

c) Navires de commerce français (en raison d'une présomption de propriété allemande)

Le 3 novembre 1914, le vapeur *Au Revoir*, battant pavillon français, était capturé, dans le port de Boulogne, par les autorités maritimes, comme étant en fait propriété allemande.

Il fut ultérieurement établi, par les pièces du dossier, que ce vapeur était affecté jusqu'au début de la guerre en qualité de navire français à un trafic de cabotage français, et réquisitionné, depuis le 28 août 1914, comme navire français ; qu'il était immatriculé à Boulogne et francisé dans ce port depuis le 15 avril 1912.

Le ministre de la Marine faisait valoir que la francisation avait été retirée à ce navire le 15 mai 1915.

Le Conseil des prises, après avoir rappelé les termes de l'article 57 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 : « *Sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon*, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter », constate que le 3 novembre 1914, date de la capture, cette disposition était intégralement applicable, en exécution du décret du 25 août 1914, et que ce navire avait le droit, à cette date, de battre pavillon français. Le retrait de la francisation survenu postérieurement étant

sans incidence sur l'irrégularité de sa prise. Par suite, celle-ci est déclarée nulle et de nul effet (Vapeur *Au Revoir*, 14 février 1916, *Rec.*, p. 627 ; confirmation Conseil d'État 1917, 9<sup>e</sup> esp).

d) Circonstances de nature à justifier la prise d'un navire

- navigation irrégulière en l'absence de pavillon (Goélette *Evangelistria*, 29 juin 1916, *Rec.*, p. 656) ;

- navigation irrégulière en l'absence de nom et de tout papier pouvant justifier la nationalité du bateau (barcasse X..., 34<sup>e</sup> esp, 14 septembre 1916, *Rec.*, p. 668) ;

- jet de papiers à la mer et papiers de légitimation incomplets ou irréguliers (Vapeur espagnol *Alphonse XIII*, 5<sup>e</sup> esp, 10 mai 1917) ;

- jet de papiers à la mer et présence à bord du consul d'Allemagne : le vapeur japonais se rendant de Shanghai à Bangkok et naviguant sous pavillon allié, a été capturé au cap Saint-Jacques (Indochine), le 11 novembre 1915, par le torpilleur 18. Un jet de papiers à la mer a été constaté avant qu'il ne soit procédé à sa visite. Un passager qui prétendait être américain finit par avouer qu'il était sujet allemand et consul d'Allemagne. Le vapeur *Iro-Marû*, conduit au port de Saïgon, fut, le 10 décembre 1915, déclaré « *capturé pour assistance hostile* ». Se fondant sur les dispositions de l'article 3 du règlement du 26 juillet 1778, maintenu en vigueur par l'arrêté du 29 frimaire an VIII, aux termes duquel « un navire, quel que soit son pavillon, neutre ou allié, est de bonne prise, lorsqu'il a été constaté qu'il y a eu des papiers jetés à la mer ou autrement supprimés ou distraits, sans qu'il soit besoin d'examiner quels étaient ces papiers et par qui ils ont été jetés », le Conseil des prises a validé la capture (Vapeur *Iro-Marû*, 30 novembre 1916, *Rec.*, p. 676, confirmation en appel en 1919) ;

- navire vendu par un ressortissant ennemi à un armateur allié, pour éluder les conséquences que pouvait entraîner la nationalité ennemie de ce navire.

Le vapeur *Colonia* est arrêté, le 12 octobre 1914, par le *Caudan* et dirigé sur Bordeaux où il est finalement saisi, comme navire allemand. Ce bateau avait été vendu, le 31 juillet 1914, à une société anglaise (dont l'actionnaire majoritaire était de nationalité allemande et ancien propriétaire du *Colonia*, qui détenait 80 % du capital), mais le *Colonia* avait continué à naviguer sous pavillon allemand jusqu'au 24 août 1914, date à laquelle il avait hissé le pavillon britannique (pays allié). Le Conseil des prises estime que la cession du *Colonia* et le transfert de pavillon doivent être regardés comme ayant eu pour unique objet d'éluder les conséquences que pouvait entraîner le caractère ennemi de ce navire. Par suite, sa prise est déclarée « bonne et valable », en application des dispositions de l'article 7 du règlement du 26 juillet 1778, toujours en vigueur (Vapeur *Colonia*, 18-19 mai 1915, *Rec.*, p. 456).

- transfert de pavillon : le vapeur *Dacia* naviguant sous pavillon américain, avec une cargaison de coton, de Norfolk (Virginie) à Rotterdam, est capturé à l'entrée de la Manche, le 27 février 1915. Jusqu'au 4 janvier 1915, il avait navigué sous pavillon allemand.

Saisi uniquement de la question de la validité de la capture du navire, le Conseil des prises valide cette capture au motif que le transfert de pavillon n'a été effectué que pour éviter le risque d'une telle capture.

La décision se fonde sur les dispositions de la déclaration de Londres du 26 février 1909 relative au droit de la guerre maritime et déclarée applicable durant la guerre actuelle, aux termes du décret du 6 novembre 1914. L'article 56 de cette déclaration disposait : « le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué après l'ouverture des hostilités, est nul à moins qu'il soit établi que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'é luder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi » (Vapeur *Dacia*, 3 et 5 août 1915, *Rec.*, p. 487 à 494, décision faisant l'objet d'une rédaction très minutieuse).

- tentative de violation de blocus : un voilier grec, sans chargement à bord, avait été capturé le 13 juin 1915, alors qu'il était au mouillage et détruit le même jour. La tentative de violation de blocus alléguée n'étant pas établie, la capture est déclarée nulle et de nul effet. En revanche, la destruction est admise pour des raisons d'ordre militaire dûment justifiées (Caique *San Nicolo*, 3 avril 1916, *Rec.*, p. 641).

- « assistance hostile » :

Une goélette naviguait, sous aucun pavillon, lorsqu'elle a été capturée, au large de Chypre, le 6 décembre 1916, par le croiseur cuirassé *Pothuau*. Au surplus, son caractère neutre, allié ou ennemi ne pouvait pas être déterminé par les papiers de bord. Naviguant ainsi dans des conditions irrégulières, sa prise est validée par application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 26 juillet 1778 et de l'article 56 de l'arrêté du 2 prairial an XI.

Au surplus, lors de la visite du « capturé », l'officier du « capteur » avait découvert de nombreuses traces de pétrole récentes, contrairement aux déclarations du capitaine. Étant ainsi établi que la goélette se livrait à des opérations de ravitaillement des sous-marins ennemis, sa capture est encore justifiée par application du principe posé par l'article 46 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 (capture pour « assistance hostile ») (goélette *Evangelistria*, 29 juin 1916, *Rec.*, p. 656) ; voir aussi vapeur *Iro-Maru*, *supra*, p. 178.

### *La cargaison (ou marchandises embarquées à bord)*

La variété des marchandises prises évoque un inventaire « à la Jacques Prévert » : il s'agit de blé, café, savon, fruits, boîtes de sardines, pièces d'or, charbon, peaux et cuir, caoutchouc, huile minérale ou huile spéciale (nom alors donné au pétrole), ivoire et écailles de tortue, bas de coton, revolvers, etc.

### *La présomption de nationalité des marchandises*

Le jugement de la prise d'une goélette ottomane donne lieu à l'application d'une jurisprudence classique en matière de cargaison.

Il ne faisait aucun doute que ce navire ennemi pouvait être régulièrement capturé ; la question ne se posait que pour les marchandises (orge, avoine et caroube) trouvées à bord.

Le Conseil des prises applique les dispositions de l'article 59 de la déclaration de Londres du 26 février 1909, aux termes duquel : « la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi doit être présumée ennemie » et, constatant qu'il n'est, en l'espèce, apportée aucune preuve contraire, il valide cette prise.

La capture par un croiseur français ayant eu lieu en présence d'un bâtiment de guerre britannique, le produit de la prise sera partagé conformément aux dispositions de l'article 5 de la convention franco-anglaise du 9 novembre 1914 (Goélette *Maria*, 17 janvier 1916, *Rec.*, p. 621).

*Les contrebandes de guerre « absolue » et « conditionnelle »*<sup>7</sup>

La contrebande de guerre est saisissable sous pavillon neutre.

La distinction entre contrebande « absolue » et contrebande « conditionnelle » tient, pour l'essentiel, dans l'administration de la preuve de la destination de la cargaison.

Lorsqu'il s'agit de contrebande conditionnelle, c'est à l'État capteur qu'il incombe d'établir que la marchandise est destinée à l'usage des forces ennemies ou des administrations de l'État ennemi.

Lorsqu'il s'agit de contrebande absolue, c'est à l'État neutre qu'il incombe d'établir que la marchandise est destinée à l'usage de ses propres forces ou de ses administrations.

*Articles de contrebande de guerre « absolue »*

L'Italie n'est entrée en guerre, aux côtés de la Triple-Entente, que le 23 mai 1915. Le vapeur italien *Barcelo*, arrêté en mer le 5 février 1915, est alors neutre. Il est conduit à Nice pour qu'il soit procédé à la visite de sa cargaison. Au cours de cet examen, seront saisies 136 caisses contenant 680 revolvers, lesdites caisses, expédiées d'Espagne, via la Suisse, mais à destination de l'Allemagne, étant dissimulées dans des colis postaux, eux-mêmes renfermés dans des paniers plombés par l'administration des postes espagnoles, et les papiers de bord ne révélant pas leur contenu.

Les revolvers figurant dans la nomenclature des articles déclarés contrebande de guerre « absolue », aux termes de la notification insérée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915, la saisie des 136 caisses est, en conséquence, déclarée bonne et valable (Vapeur *Barcelo*, 20 juillet 1915, *Rec.*, p. 481 – pas d'appel).

Le 5 avril 1915, la cargaison du vapeur espagnol *Grao* a été saisie en rade de Toulon par le torpilleur 369. Elle était composée de bidons, barils et caisses de térébenthine et de barils de colophane, articles de contrebande absolue, selon la notification publiée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915. Selon les pièces du dossier et notamment le connaissement, la destination finale de cette cargaison était Genève (Suisse, pays neutre).

L'existence d'une destination « hostile » n'étant pas démontrée par l'État capteur, la prise est déclarée non valable (Vapeur *Grao*, 1<sup>er</sup> mars 1916, *Rec.*, p. 633).

Le vapeur *Nieuw-Amsterdam*, en provenance de New York et à destination d'Amsterdam et de Rotterdam (ports neutres), naviguait sous pavillon hollandais, donc neutre, lorsqu'il a été capturé en mer, le 2 septembre 1914, par le croiseur auxiliaire *La Savoie*.

---

7 En 1939, le professeur René Cassin publiera, dans la revue *Politique étrangère* n° 5 pp. 488 à 512, un article intitulé : « *L'évolution des conditions juridiques de la guerre économique* », abordant notamment cette question des contrebandes de guerre.

Il transportait des vivres, fourrages et grains destinés à la nourriture des animaux, ces articles étant compris au nombre de ceux déclarés contrebande conditionnelle par la notification publiée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915.

En l'espèce, il n'avait été trouvé à bord que des connaissements à ordre, c'est-à-dire des contrats de vente, aux termes desquels l'échange se fait par donation (remise), ce qui ne permettait pas de connaître la destination réelle des marchandises.

Le Conseil des prises a validé la prise de ces vivres au motif que, pour l'application des règles relative à la contrebande de guerre, les ports neutres d'Amsterdam et de Rotterdam doivent être assimilés à des ports ennemis, puisque, en vertu de la Convention pour la navigation du Rhin, du 17 octobre 1868, les marchandises chargées à bord de navires qui y touchent peuvent transiter librement sur le Rhin et être acheminées sur tout point riverain du fleuve. La cargaison litigieuse pouvait donc être acheminée en territoire ennemi (Vapeur *Nieuw-Amsterdam*, 18 et 19 février 1915, *Rec.*, p. 428).

#### *La destruction de navires*

Pour justifier la destruction, le Conseil des prises, se fondant sur un rapport établi par le vice-amiral commandant la 3<sup>e</sup> escadre, estime que la conservation de cette prise aurait pu compromettre le succès des opérations dans lesquelles le bâtiment capteur était engagé (Goélette *Mabrouseh*, 8 novembre 1915, *Rec.*, p. 517).

#### *Règles de procédure contentieuse*

Ministère d'avocat exigé par les articles 7 et 9 du décret du 9 mai 1859 (Vapeur italien *Sibilla*, 8<sup>e</sup> esp. 191, 1<sup>er</sup> février 1916, *Rec.*, p. 629).

#### *Délais de recours*

Demande de bénéfice des dispositions de la loi du 5 août 1914.

Le 10 mai 1915, le vapeur *Lloyd* avait fait l'objet à Cherbourg d'une prise de la part des autorités maritimes. M. G.H, se disant propriétaire de ce navire et étant alors sous les drapeaux demande au Conseil des prises de surseoir à statuer en application de l'article 4 de la loi du 5 août 1914 prescrivant qu'aucune instance, sauf exercice de l'action publique, par le ministère public, ne pourra être engagée ou poursuivie contre les citoyens présents sous les drapeaux.

Le Conseil des prises estime que la loi du 5 août 1914 est inapplicable aux affaires relevant de sa compétence, mais sursoit à statuer à l'effet de permettre la production de tous les documents nécessaires à sa décision (Vapeur *Lloyd*, 28 février 1916, *Rec.*, p. 631) Confirmation, en appel, de cette inapplicabilité, mais dans une autre affaire (Vapeur *Insulinde*, 3 avril 1917, *Rec.*, p. 949).

### *La question des indemnités*

Le Conseil des prises est-il compétent pour connaître des demandes d'indemnités formées contre le « *capteur* » à raison des fautes qui lui seraient imputées ?

Réponse négative : si la demande indemnitaire n'est pas l'accessoire d'une question de validité ou d'invalidité de la prise, le Conseil des prises est alors incompétent.

Si la demande indemnitaire est connexe à une question de validité ou d'invalidité de la prise, le Conseil des prises n'est pas incompétent, mais la demande indemnitaire sera, le plus souvent irrecevable en raison de l'existence de faits de guerre (Conseil d'État, 21 mai 1872, Harper, *Rec.*, p. 778).

La question des indemnités ne peut donc se poser que si la capture, la vente ou la destruction de la prise ont occasionné des pertes exceptionnelles dues à l'impéritie ou à un délit du capteur (Conseil d'État, 14 février 1872, Garcia-Barbon, *Rec.*, p. 769).

Le Conseil des prises continua ses travaux portant sur la Première Guerre mondiale jusqu'en 1927 et fut ensuite mis en sommeil.

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a notamment jugé que le décret en Conseil d'État, statuant sur un appel formé contre une décision du Conseil des prises, constituait une décision juridictionnelle et n'était donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, statuant au contentieux (CE, 14 mars 1924, Société de navigation à vapeur du Lloyd de Trieste, *Rec.*, p. 305 ; *RDP* 1924, p. 224, note Gaston Jèze).

Le Conseil des prises sera réactivé au début de la Seconde Guerre mondiale avec la publication des textes suivants : le décret-loi du 1<sup>er</sup> septembre 1939 relatif aux prises maritimes ; la notification du Gouvernement français relative aux articles considérés comme contrebande de guerre pendant le cours des hostilités. Il continuera ses travaux jusqu'en 1965.

Juger une prise maritime, c'est juger un fait de guerre et la nature des questions que le juge peut avoir à trancher est politique comme le soulignent les présidents Laferrière et Odent dans leurs ouvrages.

## ANNEXE

### Bilan d'activité du Conseil des prises

Pour l'année 1914 : 5 décisions, toutes publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, dit *Recueil Lebon*.

Pour l'année 1915 : 59 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil* (p. 413 à 544, soit environ un quart de ce recueil)

Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 24 et 31 décembre 1915, 4, 5, 9 et 10 janvier 1916, 1<sup>er</sup>, 6 et 8 février 1916.

Pour l'année 1916 : 42 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil*. Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 20 et 21 mars, 19, 21 et 22 avril, 17 et 24 mai, 24 juillet, 8 août, 8, 9 et 10 septembre, 29 octobre 1916 et 14 janvier 1917.

Pour l'année 1917 : 14 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil*.

Pour l'année 1918 : 35 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil*. Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 8, 9 et 10 janvier 1919.

Pour l'année 1919 : 13 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil*.

Pour l'année 1920 : 23 décisions sont publiées dans le 3<sup>e</sup> supplément du *Recueil*.

### Bilan d'activité du Conseil d'État

Pour l'année 1914 : aucun décret.

Pour l'année 1915 : *idem*.

Pour l'année 1916 : 9 décisions (toutes au rapport de M. Georges Saint- Paul (1853-1935), alors maître des requêtes) : un sursis à exécution, un désistement et 7 rejets.

Pour l'année 1917 : 14 décisions (10 au rapport de M. Georges Saint- Paul et 4 au rapport de M Henri Richard (1871-1938)) : 3 réformations, 11 rejets.

Pour l'année 1918 : 5 décisions de rejet (toutes au rapport de M. Georges Saint- Paul).

Pour l'année 1919 : 11 décisions (8 au rapport de M. Georges Saint-Paul et 3 au rapport de M. Jean Marie Branet) : un désistement, 5 rejets et 5 réformations.

Pour l'année 1920 : 2 décisions de rejet sans mention du nom du rapporteur.

## Bibliographie

A. de Pistoye et Ch. Duverdy. *Traité des prises maritimes*, 2 tomes – édition 1859 mais texte antérieur à 1856.

René Worms. Article « Prises maritimes » dans le *Répertoire du droit administratif* de Léon Becquet. Édition de 1905.

A. Dumas. « Le Conseil des prises sous l’Ancien Régime ». *RHD (Revue historique de droit français et étranger)*, 1905, p. 317-377, 477-522, 613-678 ; article mentionné dans l’*Introduction historique au droit administratif* français de Jean-Louis Mestre, n° 139, p. 224.

Raymond Odent. *Contentieux administratif – deuxième partie : Les organes du contentieux administratif* – livre II : « Les principales juridictions administratives », titre III : « Les juridictions subordonnées au Conseil d’État par la voie de l’appel », chapitre V : « Le Conseil des prises », p. 874-875.

René Chapus. *Droit du contentieux administratif – Introduction à l’étude du régime juridique du contentieux administratif*, chapitre 1 : « Les juridictions administratives », section 3 : « Les juridictions administratives spécialisées », § 1 : « Classification des juridictions spécialisées », III : « Le point de vue du contrôle exercé », n° 108, 3° : « Le Conseil des prises » (9 lignes).

Didier Girard. « Le Président de la République : une autorité juridictionnelle méconnue (la justice retenue sous l’empire de la Constitution du 4 octobre 1958) », *RDP* 2013, n° 3.

## Versement des archives du Conseil des prises aux Archives nationales

Il résulte du reclassement du versement 19800550.

Il est composé des dossiers de procédure soumis au Conseil des prises entre 1855 et 1945, correspondant à la guerre de Crimée, à la guerre franco-prussienne de 1870, à la guerre du Tonkin et aux Première et Seconde Guerres mondiales.

On trouvera également, pour la Seconde Guerre mondiale, les conclusions du commissaire du Gouvernement et les décisions du Conseil, ainsi que la liste des dossiers individuels (nom du navire, type de navire, nationalité, date de saisie ou d’arrêt).

Prises de guerre maritimes (guerre de Crimée, guerre du Tonkin, Première Guerre mondiale, Seconde Guerre mondiale) ; recours devant le tribunal des prises : dossiers de procédures, décisions, conclusions du commissaire du Gouvernement, 1854-1965 :

20060046/1-20060046/27 - 20060046/17 Dossiers n°s 1-11

20060046/1-20060046/27 - 20060046/18 Dossiers n°s 12-17

20060046/1-20060046/27 - 20060046/19 Dossiers n°s 18-55

20060046/1-20060046/27 - 20060046/20 Dossiers n°s 56-97