



HAL
open science

“ Piccioli (CE, 17 janvier 1923) ”

Aurette Levasseur

► **To cite this version:**

Aurette Levasseur. “ Piccioli (CE, 17 janvier 1923) ”. T. Perroud, D. Lochak, J. Chevallier, J. Caillosse. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique, p. 384-403, 2024. hal-04252791

HAL Id: hal-04252791

<https://hal.science/hal-04252791>

Submitted on 17 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ministre des Travaux publics et gouverneur général de l'Algérie c/ Sieurs Piccioli

CE, 17 janvier 1923

Lebon 44, D. 1923.3.29, RDP 1923.567 (ccl Corneille, note Jèze), S. 1925.III.17, note Hauriou

« [...] - Considérant que, d'après l'art. 25 du cahier des clauses et conditions générales, applicable à l'entreprise des sieurs Piccioli, l'Administration se réserve les objets de toute nature qui pourraient se trouver dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État, sauf indemnité à qui de droit ; - Considérant qu'il résulte de l'instruction que le charbon dont les sieurs Piccioli réclament une part a été extrait des déblais effectués au cours des travaux par eux exécutés dans le port d'Oran, c'est-à-dire dans des terrains appartenant à l'État : qu'il était donc, aux termes de la disposition contractuelle ci-dessus rappelée, réservé en totalité à l'Administration, et que les entrepreneurs ne pouvaient prétendre, à raison de cette opération, qu'au prix du bordereau augmenté de telle somme que de droit pour leurs soins particuliers ; que c'est, par suite, à tort que le conseil de préfecture, leur faisant application de la législation sur les épaves, laquelle se trouvait écartée par le contrat, a condamné l'Algérie à payer aux sieurs Piccioli une somme de 23 650 fr. 90 cent. pour sauvetage dudit charbon [...] »

En 1915, l'entrepreneur Alexis Piccioli contracta avec les Ponts-et-Chaussées d'Oran afin de reconstruire une partie des murs du port de la ville¹. Le cahier des charges prévoyait de creuser le fond du port à l'endroit des travaux, à l'aide d'une drague fournie par l'administration. Ces dragages révélèrent la présence de quantités importantes de charbon tombés dans la vase, probablement au cours des opérations de chargement et déchargement des navires. Alexis Piccioli et ses frères recueillirent ces charbons ainsi que d'autres, situés en dehors de la zone des travaux et récupérés à l'aide d'une drague plus puissante qu'ils louèrent à cet effet². Considérant que les charbons tombés au fond d'un port étaient des épaves réglées par l'ordonnance sur la marine de 1681, ils les livrèrent à l'Inscription maritime qui les vendit aux enchères publiques. Les frères Piccioli revendiquèrent le versement du tiers du produit de cette vente, en tant que sauveteurs du charbon, sur le fondement de l'article 27 du titre IX du livre IV de ladite ordonnance³. Les Ponts-et-Chaussées s'opposèrent à cette prétention pour ceux des charbons trouvés et recueillis dans le cadre du marché de travaux publics : l'État serait seul sauveteur, du fait de l'application de l'article 25 du cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux publics, par lequel « l'Administration se réserve la propriété des matériaux qui se trouvent dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État, sauf à indemniser l'entrepreneur de ses soins particuliers ». Les frères Piccioli se pourvurent devant le Conseil de préfecture d'Oran, qui condamna l'État à leur verser ladite somme par une décision en date du 29 novembre 1919. Le Gouverneur de l'Algérie et le ministre des Travaux publics portèrent alors le litige devant le Conseil d'État qui, en 1923, infirma ce jugement et confirma la propriété de l'État sur les charbons trouvés et recueillis dans le cadre de l'exécution du marché de travaux publics.

À la suite de Maurice Hauriou, les commentateurs de l'arrêt fixèrent leur attention sur le premier considérant qui intégrait le port d'Oran dans les « terrains appartenant à l'État ». Cette qualification avait permis au Conseil d'État de confirmer l'application de l'article 25, contre l'argument des Piccioli qui l'écartaient au motif que « le fond de la mer n'est pas susceptible

1 Reconstruction partielle des murs Ouest et Nord du môle Jules Giraud, projet approuvé par une décision gouvernementale du 11 mars 1915, la dépense étant évaluée à 450 000 frs (*Conseil général du département d'Oran. Rapport du préfet, session d'octobre 1915*, Oran, 1915, p. 63).

2 Ces dragages furent entrepris dans les premiers jours du mois de juillet 1915 et achevés à la fin du mois d'octobre 1917 (rapport de l'ingénieur des Ponts-et-Chaussées du 16 juillet 1919 (Archives Nationales d'Outre-mer [désormais ANOM], 92 376).

3 « Si toutesfois les effets naufragez ont été trouvez en pleine Mer, ou tirez de son fond, la troisième partie en sera délivrée incessamment et sans frais, en espee ou en deniers, à ceux qui les auront sauvez ; et les deux autres tiers seront déposez pour être rendus aux Propriétaires, s'ils les reclament dans le temps cy-dessus ; après lequel ils seront partagez également entre Nous et l'Amiral, les frais de justice préalablement pris sur les deux tiers » (art. 27 du titre IX du livre IV).

d'appropriation particulière, pas plus, par exemple, que l'air qui nous entoure »⁴. Hauriou qui était à l'affût d'une jurisprudence consacrant la reconnaissance du domaine public comme objet de propriété, considéra qu'en l'espèce, les termes « appartenance » et « propriété » étaient synonymes et que, par conséquent, la décision portée par l'arrêt Piccioli était « d'une importance doctrinale considérable, car elle paraît bien trancher une question si controversée de la propriété des dépendances du domaine public »⁵. Si l'autorité du Maître et le besoin de trouver des décisions structurantes au moment où l'on créait les « grands arrêts » suffirent à consacrer celui-ci, une partie des commentateurs ne fut pas dupe et affirme régulièrement depuis quatre-vingt ans que l'arrêt Piccioli ne révèle rien des positions du Conseil d'État sur les questions domaniales⁶.

Du reste, sa décision juridique fut pragmatique et au service exclusif d'un choix politique. Dans le contexte de la reconstruction et de la crise financière de l'après-guerre, il s'agissait de permettre à l'État français de percevoir la totalité du produit de la vente d'une ressource devenue précieuse, sans toutefois porter préjudice aux intérêts des travailleurs de la mer, scaphandriers et inscrits maritimes, pour qui il importait que le charbon restât encadré par le régime exceptionnel des épaves. Celles-ci échappaient à la compétence des Domaines et relevaient de l'Inscription maritime, un service rattaché au ministère de la Marine qui régissait la vie des gens de mer. L'Inscription les assujettissait à de lourdes contraintes mais leur conférait aussi certains privilèges auxquels participait le régime des épaves. D'une part, lorsque celles-ci étaient trouvées dans un espace difficile d'accès (flottant sur l'eau de la pleine mer, ou reposant en son fond), le tiers de leur valeur revenait à celui qui, « à force de travail et peine d'homme », les avait sauvées⁷. Or, dans les ports de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, ce sauveteur était généralement un plongeur scaphandrier, dont le travail principal, essentiel à la police portuaire, consistait à porter secours aux marins en détresse, notamment dans les sous-marins coulés, et à retirer les objets et navires naufragés pour maintenir une profondeur navigable. Ce travail étant intermittent, le scaphandrier améliorait ses revenus grâce au sauvetage des épaves qui compensait ainsi l'extrême pénibilité et dangerosité de son métier. Par ailleurs, aux termes de l'arrêté du 17 floréal an IX⁸, le reste du produit de la vente des épaves était versé à la Caisse des invalides gérée par l'Inscription maritime et servait, entre autres, à payer les demi-soldes de pension des marins âgés de plus de cinquante ans, ou encore des secours aux enfants ou veuves de marins décédés⁹.

Le Conseil d'État légittima sa décision, protectrice des intérêts nationaux et de ceux des gens de mer contre les colons commerçants¹⁰, en la fondant sur un raisonnement juridique qui se trouve exprimé à l'extrême fin du deuxième considérant : la législation sur les épaves se trouvait, en l'espèce (et en l'espèce seulement), écartée par l'existence d'un contrat. Par cette formule, la haute juridiction consacrait discrètement la vocation de l'ordonnance de la marine à continuer à régir ceux des charbons trouvés en dehors d'un marché de travaux publics, contre l'opinion d'une partie des services ministériels et contre celle du commissaire au gouvernement Corneille. La question juridique de la nature du charbon tombé à l'eau constituait du reste le fond du débat, bien plus que celle de la propriété du domaine public¹¹, comme en témoigne l'analyse historique du litige¹².

4 Mémoire préalable des frères Piccioli, 26 décembre 1917 (ANOM, 92 376).

5 S. 1925.III.17, note de Hauriou.

6 PELLOUX R., *La domanialité publique depuis la fin de l'ancien droit*, Grenoble, 1932, p. 306 et s. ; YOLKA P., « Piccioli », *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, C. CHAMARD-HEIM et alii (dir.), Paris, 2018, p. 5-19 ; ID., *La propriété publique. Elements pour une théorie*, Paris, 1997, p. 155.

7 *Ordonnance de la marine, du mois d'aoust 1681. Commentée et conférée avec les anciennes ordonnances et le droit écrit, avec les nouveaux réglemens concernant la marine*, Paris, 1714, p. 433-434.

8 *Arrêté qui fixe les attributions des officiers d'administration de la Marine en ce qui concerne les naufrages et les prises*, Paris, Imprimerie nationale, 1801, art. 3 (Bibliothèque nationale de France, NUMM-5786242).

9 CORDON F., *Les invalides de la Marine, une institution sociale de Louis XIV. Son histoire, de Colbert à nos jours*, Paris, 1950.

10 Négociants, entrepositaires ou entrepreneurs, généralement représentés par les Chambres de commerce.

11 Hauriou avait estimé au contraire que la « question de propriété faisait [...] le fond du débat » (S. 1925.III.17).

12 Aucun dossier de procédure contentieuse auprès du Conseil d'État n'a été conservé pour les années 1900 à 1925, sauf pour le contentieux fiscal qui ne nous intéresse pas ici (*Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État*, Paris, 2018, p. 318). A défaut de ce dossier qui aurait commodément réuni l'ensemble des pièces, il a donc été nécessaire d'effectuer des recherches dans les archives de chacune des institutions parties au contentieux : préfecture

En 1912, le cahier des clauses et conditions générales imposées par les Ponts-et-Chaussées aux entrepreneurs fut appliqué en Algérie, créant ainsi un potentiel conflit de normes avec l'ordonnance de la marine de 1681 (§1). Le contentieux se noua en 1917 tandis que les ministères des Travaux publics et de la Marine s'opposèrent aux appétits des « féodalités économiques »¹³ locales, pour protéger un État fragilisé par la guerre et confronté à une terrible pénurie de charbon. Le Conseil de préfecture n'en condamna pas moins l'État français (§2). En 1923, le commissaire au gouvernement proposa une solution qui permettait d'annuler l'arrêt du Conseil de préfecture, en refusant au charbon tombé dans un port la qualité d'épave et en affirmant la propriété du domaine public. Le Conseil d'État repoussa ce raisonnement qui préjudiciait aux gens de mer et lui en préféra un autre qui aboutissait à la même solution, mais qui impliquait que, en l'espèce, le domaine public ne fut pas considéré comme un objet de propriété (§3).

§1.- Le conflit de normes et ses enjeux politiques

Le commissaire au gouvernement affirmait dans ses conclusions que le charbon tombé au fond d'un port ne saurait être une épave. Cette proposition qu'il avait fondée sur un raisonnement exclusivement sémantique et logique était bien fragile. Depuis la fin du XIX^e siècle en effet, le ministère de la Marine avait consacré la catégorie juridique du « charbon-épave » dans les ports charbonniers algériens (A). Toutefois, à partir de 1912, l'article 25 du cahier des clauses et conditions générales des Ponts-et-Chaussées était susceptible d'être invoqué pour restreindre le champ d'application de l'ordonnance de 1681 sur les objets trouvés au fond d'un port (B).

A.- Le « charbon-épave » algérien, réglé par l'ordonnance sur la marine de 1681

Au XIX^e siècle, l'encadrement du repêchage du charbon au fond des ports était une question

d'Oran, Gouvernement de l'Algérie, ministère de la Marine et Inscription maritime, ministère des Travaux publics et Ponts-et-Chaussées. Les délibérations du Conseil général du département d'Oran et les rapports annuels du préfet ont été publiés mais leur consultation pour les années 1915-1923 s'est avérée assez décevante (*Conseil général du département d'Oran. Rapport du préfet et procès-verbaux des séances*, Oran, 1858-1961). Le fond de la préfecture d'Oran conservé aux Archives nationales d'Outre-Mer (ANOM), qui n'a pas été vérifié ni classé et qui n'est donc couvert que par le bordereau d'origine, contient entre autres des dossiers sur le domaine public maritime (la consultation de l'ANOM, 92 4248 fut stérile) et les dossiers du conseil de préfecture, notamment celui constitué pour l'instruction de l'affaire Piccioli ayant abouti à l'arrêt du 29 novembre 1919 (ANOM, 92 376). Ce dossier, qui contient non seulement l'arrêt mais aussi des pièces provenant des services de la Marine, des Travaux publics et du Gouvernement général, a permis de reconstituer la procédure depuis le début du litige en 1917 jusqu'à l'arrêt de 1919, et de comprendre l'essentiel des enjeux juridiques et politiques de l'affaire. La suite du litige, depuis l'arrêt de 1919 jusqu'à celui du Conseil d'État de 1923, est moins bien documentée, notamment parce que les documents suivants n'ont pas été retrouvés : le pourvoi du ministre des Travaux publics du 20 mars 1920, le mémoire ampliatif du 3 février 1921, les observations des Piccioli du 2 février 1922, le mémoire en réplique du ministre du 25 avril 1922, le recours du Gouverneur du 8 août 1922 ainsi que les nouvelles observations des Piccioli du 21 octobre 1922. Pour pallier leur absence, des recherches annexes furent entreprises, au sein de différents services. Les archives du Gouvernement général de l'Algérie, éparpillées et lacunaires pour la période qui nous intéresse, n'ont rien révélé. Quelques sondages ont permis de s'assurer que les archives du Conseil de gouvernement n'étaient pas susceptibles de contenir les pièces recherchées (ANOM, GGA 3F 179/1 ; 179/2 ; 195/1 ; 195/2). Les papiers du cabinet civil du gouverneur avant 1930 sont dispersés dans l'immense série L (colonisation) à l'exception de ANOM, GGA 1 CAB 1 qui ne contient guère que des dossiers du personnel. La consultation du Bulletin officiel du Gouvernement général de l'Algérie, Alger, 1861-1926, fut infructueuse. Les archives de la Direction des Travaux publics auprès du Gouvernement général n'ont pas été retrouvées et la sous-série 7 N 1-7 (travaux publics, ports et phares) ne contient rien intéressant le sujet. Les archives du ministère de la Marine et de l'Inscription maritime, conservées au Service historique de la défense à Vincennes, notamment dans la série des MV 8 BB, n'ont pas été dépouillées : en l'absence d'un outil efficace de recherche, celles-ci y auraient été trop longues et hasardeuses. Les données ayant permis de comprendre le contexte politique entre 1919 et 1923 et, par conséquent, la décision du Conseil d'État ont finalement été trouvées dans les délibérations du Conseil général des Ponts-et-Chaussées (AN, F¹⁴ 17051 (2^e semestre 1919)-17058 (1^{er} semestre 1923)) et, surtout, dans celles de la 3^e section de ce même Conseil, spécialisée dans les ports (F¹⁴ 16287 (année 1919)-16294 (1^{er} semestre 1923)).

13 Sur les féodalités économiques qui contraignaient les administrations des espaces coloniaux, lire LEGENDRE P., *Trésor historique de l'État en France*, Paris, 1992, p. 164.

de police, réglée localement par la préfecture, l'administration de la Marine ou les services des Ponts-et-Chaussées, étant admis que la compétence souveraine en cas de conflit revenait au ministère de la Marine¹⁴. La réglementation en vigueur dans un port dépendait donc des contingences politiques et économiques locales, elles-mêmes résultant des forces d'opposition entre notamment les scaphandriers et les négociants en charbon. On connaît mal la police du port d'Oran au tournant des XIX^e et XX^e siècles mais, en l'état actuel des recherches, il semblerait qu'il y avait un consensus en Algérie pour considérer que le charbon tombé au fond d'un bassin était une épave. C'est ce qui ressort de la lettre qu'envoya le Gouverneur de l'Algérie au préfet d'Oran lorsqu'il fut prévenu du conflit avec les Piccioli en 1917, par laquelle il l'invitait à régler le port d'Oran comme l'avait été celui d'Alger par une convention du 4 août 1899 :

« Je crois devoir vous signaler l'intérêt qu'il y aurait à régler dans le port d'Oran le repêchage du charbon, comme dans le port d'Alger, où ces opérations ont fait l'objet d'une convention du 4 août 1899 entre le Ministre de la Marine et les négociants en charbon du port, en raison de la nature spéciale de ce genre d'épaves. Je vous adresserai prochainement une copie de cette convention dont je demande un exemplaire à M. le Préfet d'Alger. Je ne crois pas inutile de vous signaler, en outre, que les opérations des scaphandriers qui procèdent au repêchage du charbon et à toutes autres opérations sous-marines dans le port d'Alger, ont fait l'objet d'un arrêté de votre collègue en date du 4 septembre 1911. Vous estimerez, sans doute, comme moi, qu'il y aurait lieu de vous inspirer des dispositions que contient cet arrêté pour régler d'une manière analogue le repêchage du charbon et autres opérations effectuées par des scaphandriers dans le port d'Oran »¹⁵.

Cette convention avait mis un terme à un long conflit entre le ministre de la Marine et les négociants d'Alger, sur lequel il faut revenir brièvement car il pose les enjeux politiques de la qualification du charbon en épave. Le commerce du charbonnage dans le port d'Alger avait connu un développement considérable à la fin du XIX^e siècle, passant de 8 133 tonnes vendues en 1885 à 241 000 tonnes en 1895. Environ 3% de ce charbon tombait dans l'eau du port pendant les opérations de chargement et de déchargement des navires. Aussi, les négociants de la place d'Alger s'étaient-ils associés pour le repêcher. Après avoir investi dans un matériel de scaphandrier, traité avec des plongeurs et obtenu l'autorisation de la mairie et des Ponts-et-Chaussées, ils faisaient repêcher le charbon à frais commun, et se reversaient le produit de la vente au prorata des quantités transportées par chacun, ce qui, d'après eux, était alors usuel dans les ports de charbonnage. En 1891, ils avaient ainsi retiré de la mer 1 395 tonnes, représentant près de 14 000 francs¹⁶. En 1893, ils entrèrent en conflit avec le ministre de la Marine qui avait autorisé un scaphandrier à repêcher le charbon tombé dans le port, en contrepartie du versement d'une somme au profit de la Caisse des invalides. En agissant ainsi, le ministre plaçait le charbon sous le régime des épaves et considérait donc qu'il appartenait à l'État. Les négociants affirmaient à l'inverse que le charbon leur appartenait. En effet, avançaient-ils, « ils achètent à bord, dans les ports anglais, et ils vendent pesé dans la soute, à Alger ; ce qui tombe à la mer est bien leur propriété »¹⁷. L'argument était faible ou,

14 Jusqu'en 1867, chaque port maritime disposait de son propre règlement de police. Un règlement général de la police des ports maritimes de commerce entra en vigueur le 28 février 1867. Son art. 41 toutefois disposait que « indépendamment des dispositions générales du présent règlement, applicables à tous les ports maritimes de commerce de l'empire, il peut être établi pour chaque port où le besoin en est reconnu, après avis des Chambres de commerce, des dispositions spéciales qui seront rendues exécutoires par des arrêtés préfectoraux préalablement soumis à l'approbation ministérielle » (PLOCQUE A., *De la mer et de la navigation maritime*, Paris, 1870, p. 362).

15 ANOM, 92 376. Les archives d'Oran susceptibles d'éclairer la question n'ont pas été imprimées et les originaux sont en Algérie. Des travaux historiques d'associations culturelles de Français d'Algérie évoquent certes l'activité d'un certain François Baroni, scaphandrier œuvrant dans le port d'Oran, qui aurait obtenu du ministère de la Marine en octobre 1912 l'autorisation de repêcher le « charbon-épave », mais ces travaux, non sourcés, n'ont pas pu être vérifiés (BARONI R., « François Baroni, un scaphandrier en Algérie de 1890 à 1940 », *Revue du Cercle algérieniste*, n° 114, 2006, p. 68-73, cit. p. 70).

16 Tous les chiffres sont ceux avancés par *Le Petit Marseillais. Journal politique quotidien*, tirage du 10 septembre 1896.

17 F. K., « Le Charbon tombé à la mer est-il une épave ? », *Le Petit Marseillais. Journal politique quotidien*, tirage du 10 septembre 1896.

du moins, pouvait être facilement contredit, comme en témoigne une colonne du *Petit Colon algérien* :

« Les morceaux de charbon de roche qui par suite des manipulations tombent à la mer ne peuvent plus être ou rester la propriété des marchands expéditeurs car ceux-ci en ont touché le prix intégral sans défalcation aucune des chutes à la mer. Si le vapeur a chargé 500 tonnes à Cardiff c'est 500 tonnes qui sont payées. Le charbon tombé à la mer n'appartient donc pas à l'expéditeur. Appartient-il à l'acheteur navire relâcheur qui quitte notre port dès qu'il est approvisionné et qu'il a payé ce qui lui est livré ? Pas davantage. Aussi faut-il admettre que les morceaux tombés à la mer appartiennent dès ce moment à l'autorité maritime seule maîtresse, tout le monde le sait, non seulement de ce qui tombe au fond de l'eau, mais libre de tolérer telle ou telle exploitation sur mer »¹⁸

Le ministre de la Marine, quant à lui, se fondait sur l'art. 2 du titre 8, livre IV de l'ordonnance de 1681 pour considérer que le charbon ne saurait être la propriété des négociants car il ne portait aucun signe distinctif, aucun marquage, qui leur aurait permis de prouver que les morceaux de charbon leur appartenaient individuellement¹⁹. Le 30 novembre 1895, le ministre affermit sa position et interdit aux négociants de retirer désormais le charbon tombé dans la mer. Ceux-ci devaient cette position intransigeante d'abord au fait que nombre d'entre eux étaient liés aux représentants de maisons anglaises. Or, depuis l'année précédente la Marine faisait l'objet d'une enquête extraparlamentaire au motif, notamment, qu'elle ne mettait pas tout en œuvre pour assurer la souveraineté et la défense maritimes de la France vis-à-vis des autres nations. L'interdiction découlait aussi de la volonté ministérielle de protéger les intérêts des travailleurs les plus fragiles des espaces portuaires, contre les puissants négociants :

« En adoptant la manière de voir et de faire de MM. les négociants en charbon d'Alger ou représentants de maisons anglaises, on léserait d'abord les invalides de la Marine d'abord (*sic*) – autrement nombreux et intéressants que MM. les grands négociants en charbon [...] la présente réponse est faite pour démontrer aux distingués magistrats appelés à se prononcer entre M. le Ministre de la Marine et nos marchands de charbon qu'ils eussent été induits gravement en erreur, nous venons de le prouver, d'admettre pareille thèse qui en causant un réel préjudice aux invalides de la marine, eut lésé les droits et laissé sans ouvrage un groupe de travailleurs de la mer, c'est-à-dire les scaphandriers libres et qui vivent en partie du sauvetage assez pénible de ces épaves ou d'autres »²⁰

Le conflit entre les négociants et le ministre de la Marine se poursuivit jusqu'en août 1899²¹. Celui-ci se résolut alors à signer avec eux une convention, qui mettait un terme à toutes les instances présentes et futures engagées. Les négociants obtenaient le droit de faire retirer eux-même le charbon tombé dans le port, à leurs propres frais et risques et périls, pour les vingt-cinq années à venir. Les intérêts des gens de mer étaient préservés, puisque les négociants s'engageaient à verser dans la Caisse des invalides la valeur brute des 10% des charbons sauvés, et à indemniser les scaphandriers, qualifiés de « sauveteurs ». En outre, la convention consacrait la nature d'épave du charbon, puisque celui-ci était qualifié de « charbon-épave » - une catégorie juridique qui fut

18 Anonyme, « Oui le charbon tombé à la mer est une épave ! », *Le Petit Colon algérien*, 22 septembre 1896.

19 « Le propriétaire qui a laissé une marque à l'effet d'indiquer l'endroit où il a été forcé d'abandonner ou de jeter l'objet en conserve la propriété, bien que cet objet ait été retiré du fond des eaux par un tiers »

20 Anonyme, « Oui le charbon tombé à la mer est une épave ! », art. cit.

21 Le 13 mai 1896, le nouveau ministre de la Marine, Armand Besnard, fit connaître aux négociants que la décision de 1895 était provisoirement suspendue, mais il se rangea finalement à l'avis de son prédécesseur et leur en fit part le 15 juillet 1896. Ceux-ci se pourvurent alors devant le Conseil d'État, qui rejeta leur requête pour n'avoir pas été formulée dans les délais requis (*Sieurs Burke et autres*, Lebon 484 ; *La Liberté*, 24 juin 1898, p. 4). Comme le ministre confirma définitivement sa décision le 14 novembre 1898, les négociants l'assignèrent alors devant le tribunal de commerce d'Alger. Le ministre ayant soulevé l'incompétence de cette juridiction, celle-ci, par une décision du 24 avril 1899 se déclara compétente, car il s'agissait de « questions de propriété qui, évidemment, sont en dehors de[s] attributions purement administratives et de police » (*Annales de droit commercial français*, t. 13, 1899, p. 428-429).

opératoire en Algérie au moins jusqu'au début des années 1930²².

Très logiquement, l'administrateur de la Marine du port d'Oran en 1917 appliqua donc au charbon trouvé par les Piccioli le régime des épaves réglé par l'ordonnance de 1681 et le vendit aux enchères. Il s'apprêtait de surcroît à reverser aux entrepreneurs le tiers de cette somme, comme sauveteurs du charbon, lorsqu'il en fut arrêté par une lettre provenant du service des Ponts-et-Chaussées, l'avertissant qu'aux termes de l'article 25 du cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux publics, le charbon extrait par Piccioli « est la propriété de l'État ».

B.- L'article 25 du cahier des clauses et conditions générales des Ponts-et-Chaussées

Le rôle joué par le corps des Ponts-et-Chaussées dans la construction de l'État contemporain est aujourd'hui bien connu. Les aménagements qu'il conduisit tout au long des XIX^e et XX^e siècles participèrent à structurer et contrôler l'espace national ainsi qu'à l'homogénéiser, notamment par la généralisation des actes-types²³. Ainsi, en métropole, un cahier des clauses et conditions générales était imposé depuis le début du XIX^e siècle aux entrepreneurs de travaux publics contractant avec l'État. Les cahiers adoptés en 1811 et en 1833 ne comprenaient pas de dispositions visant les matériaux éventuellement trouvés par les entrepreneurs au cours de leurs travaux²⁴. Le cahier de 1833 ayant rapidement dévoilé certaines lacunes importantes, il fut question de le réviser dès 1848. À cet effet, une commission spéciale fut instituée au ministère des Travaux publics qui arrêta un projet de révision comprenant un article 25 ainsi rédigé :

« L'Administration se réserve la propriété des matériaux et objets de toute nature qui se trouveraient dans les fouilles et démolitions, sauf à indemniser l'Entrepreneur de ses soins particuliers, conformément aux dispositions de l'article 29 »²⁵

Le Conseil général des Ponts-et-Chaussées adopta sans amendement cette première mouture de l'article 25²⁶. C'est la Section d'administration du Conseil d'État qui, débattant du projet qui lui avait été soumis, amenda ledit article en y insérant la mention de « terrains appartenant à l'État » :

*« L'Administration se réserve la propriété des matériaux qui se trouveraient dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État, sauf à indemniser l'Entrepreneur de ses soins particuliers.
Elle se réserve également les objets d'art et de tout nature qui pourraient s'y trouver, sauf indemnité à qui de droit »*²⁷

La teneur des débats nous est malheureusement inconnue, les archives de la Section d'administration ayant brûlé dans l'incendie du Palais d'Orsay en 1871. Les commentateurs se sont accordés sur le fait que le second paragraphe de l'article, proposé en même temps que l'incise sur

22 ANOM, 92 376.

23 Voir BURDEAU F., *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, 1995, KURITA K., *La pensée économique des ingénieurs des ponts et chaussées dans la période de l'industrialisation en France*, thèse Université Paris I, 1990, p. 111 et *passim*.

24 Cahiers publiés dans CHATIGNIER L. et BARRY C., *Commentaire des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des Ponts-et-Chaussées*, Paris, 1874, p. 194.

25 AN, F¹⁴ 10 912, 117, fol. 1545-1562 (fol. 1554 pour l'article 25), 27 février 1849.

26 AN, F¹⁴ 10 912, 117, fol. 1565-1635 (fol. 1594-1595 pour l'article 25), 23 avril 1849.

27 Cette citation provient d'un petit cahier à l'entête du ministère de l'Agriculture conservé dans le dossier de révision du projet de 1866. Il porte sur la page de gauche le projet tel qu'il avait été adopté par le Conseil général des Ponts-et-Chaussées en 1849, et en miroir sur la page de droite, la formule adoptée par la Section d'administration du Conseil d'État dans sa séance du 17 janvier 1850. L'extrait cité ici respecte l'alternance des caractères droits et italiques utilisés pour mettre en évidence les ajouts proposés par la Section d'administration par rapport au texte des Ponts-et-Chaussées. La révision du projet ayant entraîné un décalage des articles, celui-ci portait alors le numéro 24 (AN., F¹⁴ 10 912, 152, fol. 397).

l'appartenance des terrains à l'État (et laissant supposer donc que les deux amendements étaient liés), servait à écarter l'application de l'art. 716 Cc., qui attribuait le trésor trouvé dans le fonds d'autrui pour moitié à celui qui l'avait découvert, et pour moitié au propriétaire du fonds²⁸. Cet article en effet n'était pas sans poser problème alors que l'Europe se découvrait une passion pour l'histoire, l'archéologie et les sciences naturelles, non dénuée de considérations financières. À une époque où la propriété était encore pensée comme absolue, et la législation protectrice du patrimoine historique en devenir, les chantiers de fouilles se multipliaient, conduits plus ou moins scientifiquement par des particuliers ou des sociétés savantes. L'incise de la Section d'administration en 1850 représentait probablement l'une des premières étapes de la construction d'un monopole étatique sur le patrimoine historique enfoui dans le sol national, limité alors aux propriétés qui n'étaient pas détenues par des personnes privées, et aux objets découverts dans le cadre d'un contrat passé avec l'État²⁹. Quoi qu'il en ait été, l'expression « terrains appartenant à l'État » était moins significative que ne l'aurait souhaité Maurice Hauriou, qui affirmait que la synonymie du terme « appartenance » avec celui de « propriété » était manifeste dès lors qu'on remplaçait l'article 25 « dans son atmosphère juridique »³⁰. La chose était rien moins que certaine, comme en témoigne la lecture des *Principes d'administration* publiés par le conseiller d'État Charles-Amédée de Vuillefroy, rapporteur du projet devant la Section d'administration, et peut-être à l'origine des amendements. Il y employait le terme d'« appartenance » (à l'administration, à l'État, à une commune, etc.) sans rigueur juridique et avec une acception qui s'opposait parfois à une éventuelle synonymie avec celui de « propriété »³¹.

Plus faible encore était l'autre argument d'Hauriou en faveur d'une lecture propriétaire de l'expression, reposant sur l'intégration de l'art. 717 Cc sur les objets tombés à la mer au livre III intitulé *Des différentes manières dont on acquiert la propriété*. Outre le fait qu'il permettait éventuellement de démontrer l'appropriation des charbons tombés au fond du port, et non celle du fond du port lui-même, il n'était guère possible de déduire l'existence d'un principe juridique à partir d'intitulés législatif, comme en témoigne l'analyse de la loi du 16 juin 1851 sur la « constitution de la propriété » en Algérie. Cette loi avait servi à régler le statut des terres pour faciliter la colonisation, sans pour autant créer un domaine public pensé comme un objet de propriété comme il est parfois avancé. La loi distinguait la propriété privée et le domaine national, lui-même subdivisé en domaine public et domaine de l'État³². Ce domaine public n'avait pas été pensé comme un domaine de propriété, comme en témoignent les propos tenus lors des débats par

28 CHATIGNIER L. et BARRY C., *Commentaire des clauses*, op. cit., p. 95.

29 La lutte contre le droit d'une personne privée de fouiller le sol de sa propriété et de disposer des trésors ainsi découverts fut longue. Rappelons que les réactions au projet de loi relatif aux fouilles intéressant l'archéologie et la paléontologie du 25 octobre 1910 furent si vives qu'il fut abandonné. La première loi qui consacra brutalement l'État comme acteur et censeur de l'archéologie fut celle du 27 septembre 1941 (HUREL A., « Préhistoire, préhistoriens et pouvoirs publics en France : la tardive émergence d'une conscience patrimoniale spécifique », *Histoire, économie et société*, 2010/2, p. 65-79 ; HUREL A., *La France préhistorienne de 1789 à 1941*, Paris, 2007).

30 « Des deux dispositions de l'art. 25, la seconde, relative aux objets d'art et de toute nature qui pourraient se trouver dans le terrain, est certainement destinée à écarter l'application de l'art. 716 C. civ., sur *l'invention des trésors* ; or cet article règle les droits de l'inventeur et *du propriétaire du fonds*. Dans cette hypothèse-là, l'expression « terrains appartenant à l'État » équivaut donc à « terrains dont l'État est propriétaire » (S. 1925.III.17).

31 Il y est notamment écrit que les employés municipaux « appartiennent » à une administration municipale, ou encore que les communes, qui ne sauraient être regardées comme propriétaires de leur territoire, ont quand même des portions de territoire qui leur « appartiennent » – l'appartenance renvoyant ici à un simple « droit d'administrer » qui ne saurait être absolu (VUILLEFROY (DE) C.-A. et MONNIER L., *Principes d'administration, extraits des avis du Conseil d'État et du Comité de l'intérieur, des circulaires ministérielles, etc.*, Paris, 1837, p. 224, 272).

32 « Titre premier. Du domaine national. Article premier. Le domaine national comprend le domaine public et le domaine de l'État. Article 2. Le domaine public se compose : 1° Des biens de toute nature que le Code civil et les lois générales de la France déclarent non susceptibles de propriété privée ; 2° les canaux d'irrigation et de dessèchement exécutés par l'État ou pour son compte, dans un but d'utilité publique, et des dépendances de ces canaux ; des aqueducs et des puits à l'usage du public ; 3° Des lacs salés, des cours d'eau de toute sorte et des sources [...] Article 4. Le domaine de l'État se compose : 1° Des biens qui, en France, sont dévolus à l'État soit par les articles 33, 539, 541, 713, 723 du Code civil, et par la législation des épaves [...] » (D. 1851.4.91). La loi ne créait donc pas un « domaine public de l'État », comme l'affirma le commissaire au gouvernement, mais un domaine public national.

Henry Didier, rapporteur du projet de la commission. Il y louait le principe dérogatoire qui avait amené à intégrer au domaine public algérien certaines des eaux qui, en métropole, étaient placées dans les patrimoines privés, de sorte que :

« [...] les eaux, cet élément indispensable de salubrité et de production dispensé par la Providence d'une main si avare à l'Algérie, [...] ne puissent jamais être détournées de la masse des propriétés communes »³³.

L'évocation de la Providence et des propriétés communes témoigne de la persistance d'une représentation religieuse de la terre, dont Dieu reste seul propriétaire et dont il accorde l'usage aux communautés politiques. Dans cette cosmogonie, « domaine public » et « propriété publique » ou « commune » étaient des notions politiques plus que juridiques, évoquant le patrimoine d'un peuple, d'une *respublica*³⁴.

Le projet de révision du cahier n'aboutit qu'en 1866. Après un nouvel avis favorable du Conseil général des Ponts-et-Chaussées, et par exécution d'un arrêté du ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, le cahier des clauses intégra désormais l'article 25³⁵. Il fut rendu applicable à l'Algérie par un arrêté du Gouverneur en date du 16 mars 1912, dans sa version adoptée en 1910 qui n'avait pas modifié l'article 25 originel. En 1917, l'ingénieur des Ponts-et-Chaussées d'Oran l'utilisa pour tenter de faire triompher les intérêts de l'État français, alors confronté à une terrible pénurie de charbon, sur ceux des Piccioli³⁶.

§2.- Un contentieux provoqué par la crise du charbon de 1916-1917

Le poids du ministère des Travaux publics et celui des Ponts-et-Chaussées s'accroît au début du ^{xx}e siècle, au détriment du ministère de la Marine qui était fragilisé par l'archaïsme de son organisation. Ses missions étaient nombreuses et diverses (statut des gens de mer, police des pêches, administration du domaine public maritime, etc.) et assez mal circonscrites ou, en tout cas, exagérément dispersées. Il était en outre fortement critiqué : inefficace tandis que l'Allemagne et l'Italie se constituaient une flotte de guerre, trop autonome et désobéissant, respectueux des seules habitudes et traditions de la marine, en perpétuelle rivalité administrative avec le ministère de la Guerre. Déjà, de 1894 à 1898, une commission extraparlamentaire avait été chargée d'en inspecter tous les services³⁷. Dans les années 1910, plusieurs réformes réorganisèrent les missions des ministères. Notamment, un décret du 23 mars 1913 créa un sous-secrétariat d'État à la Marine marchande, compétent pour les ports maritimes, qui fut sollicité au début du litige avec les Piccioli pour trancher la question du conflit de normes³⁸. Il se prononça de manière à protéger les intérêts de

33 D. 1851.4.95.

34 *Respublica* étant ici entendue dans son sens ancien, comme « chose du peuple » (*respublica est res populi* - Cicéron). Cf. la définition du domaine public dans le *Dictionnaire général d'administration, contenant la définition de tous les mots de la langue administrative*, A. BLANCHE (éd.), t. 1, Paris, 1849, p. 687 : « Le domaine inaliénable ou le domaine public embrasse généralement tous les fonds qui, sans appartenir propriétairement à personne, ont été civilement consacrés au service de la société [...] Cette nature de biens n'a pas, même dans les mains de l'État, la qualité de propriété ; l'État les détient, non comme propriétaire, mais parce qu'il représente la collection des individus ». Rappelons aussi le mot plus succinct de Grotius dans *De la liberté des mers* : la « propriété publique, c'est-à-dire celle d'un peuple exclusivement » (trad. COURTIN (de) A., Caen, 1703, p. 683). Voir aussi *infra* la notion de « propriété publique » d'après René de Récy.

35 Avis favorable du Conseil général des Ponts-et-Chaussées en date du 6 août 1866, arrêté du ministre du 16 novembre 1866 (AN, F¹⁴ 10912, 152).

36 CHANCEREL P., « L'approvisionnement en charbon de l'industrie française pendant la Première Guerre mondiale », *L'industrie dans la Grande Guerre*, P. FRIDENSON et P. GRISET (dir.), p. 135-149.

37 « [...] la marine est un monde à part, une sorte d'Église enfermée depuis Colbert, dans ses dogmes, qui n'admet ni objections, ni critiques, qui nie les progrès qui lui déplaisent, qui ignore la société moderne [...] » (*JORF – Débats Chambre*, 30 janvier 1894, p. 130).

38 L'histoire du ministère de la Marine au début du ^{xx}e siècle est encore mal connue (MOTTE M., PRÉNEUF (de) J., « L'écriture de l'histoire navale française à l'époque contemporaine : un modèle national ? », *Revue historique des armées*, n° 257, 2009, p. 27-43). Pour d'autres périodes, lire : *La liasse et la plume : les bureaux du secrétariat*

l'État et ceux de l'Inscription maritime (A). La procédure judiciaire qui s'ensuivit fut l'occasion pour les parties de débattre de deux questions. La première, accessoire, interrogeait la vocation de l'article 25 à régir le charbon tombé au fond d'un port (B). La seconde, principale, devait permettre de déterminer qui, du commanditaire ou de l'entrepreneur, était sauveteur d'un objet trouvé dans le cadre d'un contrat de travaux publics (C).

A.- La décision du sous-secrétaire d'État à la Marine marchande

Lorsqu'en 1917 le sous-ingénieur des Ponts-et-Chaussées d'Oran, Alexandre Passeron, contacta l'administrateur de la Marine, dénommé Novella, pour le prévenir de ne pas payer les Piccioli, son objectif était de permettre à l'État de récupérer le tiers restant du produit de la vente du charbon. Le fondement juridique de l'opération (législation de 1681 ou cahier des clauses de 1912) lui importait peu³⁹. Le contexte, il est vrai, était particulier et quelque peu pressant : Passeron était chargé de l'interim tandis que l'ingénieur ordinaire était mobilisé pour la guerre, et l'inflation de la valeur du charbon avait été telle que la part du sauveteur était alors de 23 650 francs, une somme si inhabituellement élevée que le commissaire du gouverneur Corneille crut, à tort, qu'il s'agissait là du produit de l'ensemble de la vente du charbon, et non du tiers seulement. L'administrateur de la Marine hésita à appliquer une solution qui heurtait les pratiques jusque-là en vigueur, mais l'ingénieur insista, en soulignant à l'appui de son propos que les droits de l'État sur le charbon découlaient de ses pouvoirs de gestion du domaine public maritime (l'idée de propriété publique ne fut donc pas évoquée) :

« Comme suite à votre lettre du 21 juin courant, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint un exemplaire du cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des Ponts et Chaussées par l'arrêté ministériel du 29 décembre 1910 ; ces mêmes clauses et conditions ont été rendues exécutoires en Algérie par l'arrêté gouvernemental du 16 mars 1912, et, contrairement à ce que vous pensez, ces textes sont actuellement en vigueur. Les termes de l'article 25 en sont très clairs ; les terrains sont ceux du domaine public maritime dont l'État – par notre service – a la gestion, et il ne peut y avoir de doute sur les droits de l'État en ce qui concerne la propriété de ce charbon »

Toujours hésitant, l'administrateur décida de saisir sa tutelle pour trancher la question. En attendant la réponse du sous-secrétaire d'État à la Marine marchande, l'ingénieur tenta de convaincre le Gouverneur de l'Algérie de se ranger à son opinion. Celui-ci, averti de l'affaire, avait en effet tranché en faveur des Piccioli :

« MM. les Ingénieurs ont demandé que le tiers de la valeur de ce charbon, qui doit être vendu comme épaves par les soins de l'administrateur de l'inscription maritime, soit remis au sauveteur qui, dans l'espèce, est l'entrepreneur ».

L'ingénieur feignit de croire qu'il s'agissait d'une erreur de lecture de son rapport, et insista lourdement sur l'importance qu'il y avait à protéger les intérêts de l'État :

d'État et de la Marine, J. ULBERT et S. LLINARES (dir.), Rennes, 2017 ; ZANCO J.-P., *Le ministère de la Marine sous le Second Empire*, Paris, 2004 ; *Dictionnaire des ministres de la Marine (1689-1958)*, J.-P. ZANCO (dir.), Paris, 2011.

39 « J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'aux termes de l'article 25 des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de notre service, « l'Administration se réserve la propriété des objets d'art et de toute nature qui pourraient se trouver dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État ». Il résulte de cette clause que le charbon extrait par M. Piccioli, entrepreneur des travaux de reconstruction partielle des murs N. et O. du môle Jules Giraud, au cours des travaux de dragages, qu'il exécute actuellement, est la propriété de l'État. Si, aux termes de la législation spéciale ce charbon doit être considéré comme épave et être revendiqué par votre service, il n'en est pas moins vrai que c'est l'Administration des Ponts et Chaussées qui en est le sauveteur ; quant à l'entrepreneur, notre service lui règle l'exécution des dragages au prix de son marché et il doit être considéré comme hors de cause dans la question du sauvetage. Je vous serai très obligé de vouloir bien m'accuser réception de la présente lettre qui tend à préciser et garantir les droits de l'État représentés par notre service, dans cette question » (ANOM, 92 376).

« Les termes de notre rapport du 29 juin ont été mal interprétés. Nous avons fait connaître, au contraire, dans le rapport en question, que notre Service avait revendiqué, pour l'État, auprès de M. l'Administrateur de l'Inscription Maritime, la qualité de sauveteur [...] Nous sommes d'avis qu'il convient de dissiper la confusion qu'ont pu faire naître les termes de notre rapport du 29 juin 1917 et de spécifier que c'est pour l'État seul que notre Service [...] a revendiqué la qualité de sauveteur »⁴⁰.

Quelques jours plus tard arrivait la réponse du sous-secrétaire d'État de la Marine marchande, Anatole de Monzie :

« [...] MM. PICCIOLI, Adjudicataire de ces travaux et se considérant comme sauveteur, réclame l'indemnité du tiers de la valeur du charbon extrait par ses soins.-

D'autre part, l'Administration des Ponts et Chaussées soutient que la qualité de sauveteur lui appartient, en vertu de l'article 65 de son traité avec M. PICCIOLI qui soumet l'adjudicataire aux clauses et conditions de l'article 25 de l'arrêté ministériel du 29 décembre 1910, aux termes duquel « l'Administration se réserve la propriété des matériaux qui se trouvent dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État, sauf à indemniser l'entrepreneur de ses soins particuliers. »-

J'estime avec vous que la thèse du service des Ponts et Chaussées doit être admise, étant entendu que le charbon en question sera considéré comme épave maritime et soumis à la législation sur la matière.

L'indemnité de sauvetage devra donc être versée à l'Administration des Ponts et Chaussées à Oran, à laquelle il appartiendra ensuite de s'entendre avec Mr PICCIOLI »⁴¹

La décision du sous-secrétaire était fondée politiquement mais juridiquement insoutenable : il considérait que le charbon était une épave (ce qui protégeait les droits des gens de mer) mais qu'en vertu de l'article 25 l'État en était le sauveteur (ce qui protégeait les intérêts de l'État, mais sur un fondement juridique pour le moins étrange, puisque l'article 25 ne permettait en rien de désigner qui était sauveteur d'une épave). Le 26 décembre 1917, en réponse à cette décision, l'avocat des Piccioli adressa au préfet d'Oran un mémoire préalable à l'introduction d'une instance⁴².

B.- La question de l'appartenance du port d'Oran à l'État

L'avocat des Piccioli tenta de démontrer que le sous-secrétaire d'État avait faussement interprété l'art. 25 et, à cet effet, réfuta toutes les conditions portées par celui-ci. Le charbon 1° ne serait pas un matériaux (puisque'il n'est pas utilisé dans les constructions) 2° n'a pas été trouvé à l'occasion d'une démolition ou d'une fouille (il se serait trouvé à la surface de la vase) 3° n'était pas sur un terrain appartenant à l'État. En effet, écrivit-il, « l'Administration ne saurait prétendre que le fond de la mer appartient à l'État. Le fond de la mer n'est pas susceptible d'appropriation particulière, pas plus, par exemple, que l'air qui nous entoure ».

40 Lettre du 27 juillet 1917, les mots soulignés l'ont été par l'ingénieur (ANOM, 92 376).

41 Lettre en date du 9 septembre 1917 (ANOM, 92 376).

42 La suite de la procédure témoigne du chevauchement des compétences entre Marine et Travaux public et du refus des services afférents de supporter la charge d'un procès pour l'autre. Le 2 janvier 1918, le préfet transmit aux Ponts-et-Chaussées le mémoire préalable des Piccioli, ce à quoi l'ingénieur répondit que son service n'était pas en cause dans l'affaire. En effet, les Piccioli s'élevaient contre la décision du sous-secrétaire d'État à la Marine et, par conséquent, le dossier devait être transmis à l'administration maritime (lettre du 24 janvier). Le dossier transita un certain temps entre les services de l'État, ce qui explique la date tardive à laquelle les Piccioli, enfin munis de leur récépissé délivré par le préfet, déposèrent leur requête introductive d'instance contre l'État au greffe du Conseil de préfecture du département d'Oran (le 18 juillet 1918). Le préfet sollicita à nouveau les services pour produire des conclusions défensives. L'administration maritime tenta de se défausser au motif que le cahier des charges ne liait que l'entrepreneur et les Ponts-et-Chaussées, ce service étant donc seul qualifié pour défendre les intérêts de l'État. L'administration de la marine n'aurait pas à intervenir, sauf en cas d'erreur de calcul dans les sommes à verser (lettre du 26 juillet 1918). L'ingénieur, quant à lui, ne semble pas avoir répondu au préfet, malgré une lettre de relance (31 mars 1919). Le 18 juin 1919, les Piccioli écrivirent au président du Conseil de préfecture pour se plaindre de l'absence de réponse. Le 19 juin, le Préfet enjoignit l'ingénieur de lui envoyer un rapport dans l'espace de quinze jours, en précisant qu'« il serait regrettable que l'État soit condamné par défaut ». Rédigé par l'ingénieur le 16 juillet 1919, ce rapport sera réutilisé tel quel pour la défense de l'État devant le Conseil de préfecture.

L'ingénieur, pour l'État, ne réfuta ces arguments que de manière accessoire car il avait fondé sa défense sur le fait que la législation de 1681 suffisait à rendre l'État sauveteur (cf. *infra*) :

« Convient-il dès lors de disséquer l'article 25 des clauses et conditions générales, qui ne joue qu'un rôle accessoire dans le débat, et de discuter la portée du mot « matériaux » inséré dans ledit article ? [...] Peut-être n'est-il pas beaucoup utile de rappeler, en réponse à la 3^e partie du mémoire introductif, que si le domaine public n'est pas susceptible de propriété privative, au sens étroit du mot, l'État a la surveillance et la gestion de ce domaine et exerce sur lui un droit « de souveraineté plus absolu, à certains égards, que ne le serait le droit de propriété même entre « les mains d'un simple particulier »... (de Recy, *Domaine public*. Tome I, 542) »⁴³.

L'auteur sur lequel s'appuie l'ingénieur, René Bauny de Récy, était docteur en droit et avait effectué une partie de sa carrière à la Direction des domaines de la Seine. Dans son *Traité du domaine public* dont la seconde édition parut l'année de sa mort, en 1894, ce juriste rejetait tout autant l'idée que l'État puisse être propriétaire de son domaine public que le fait de ne lui reconnaître qu'un simple droit de garde et de police. L'État avait un droit de souveraineté, un « droit de propriété publique ». L'expression ici ne renvoie pas à un concept juridique qui ferait de l'État, personne morale, le détenteur d'un patrimoine. Elle renvoie à un concept politique ancien, déjà évoqué, celui du patrimoine d'un peuple, lui-même très proche de l'idée de république (*res publica est res populi* – la chose du peuple). « C'est en ce sens », poursuit Bauny de Récy, « qu'il est vrai de dire, avec M. Larombière⁴⁴, que toutes les choses du domaine public appartiennent à l'État » :

« La condition juridique du domaine public national : 1° en tant que non susceptible de propriété ; 2° en tant qu'appartenant néanmoins à l'État, pour l'usage et la commodité de tous »⁴⁵.

Cette thèse ne fut pas celle adoptée par le Conseil de préfecture qui, dans un arrêt du 29 novembre 1919, eut une acception très restrictive de ce qu'était une « appartenance » à l'État, considérant qu'il ne saurait s'agir que d'une propriété privée. L'article 25 ne saurait s'appliquer, décida-t-il, d'abord parce qu'il ne s'appliquerait qu'aux fouilles terrestres, et ensuite parce que le fonds d'un port ne fait pas partie du domaine de l'État (le domaine de l'État, en Algérie, étant le domaine de propriété privée de l'État) :

« c'est donc à tort que l'Algérie a invoqué l'art. 25 des clauses et conditions générales pour revendiquer la propriété du charbon, d'abord parce qu'il ne s'agissait pas de fouilles terrestres, ensuite parce que le dit charbon n'a pas été trouvé dans un terrain appartenant à l'État ; qu'en effet aucun texte de loi n'a placé le fond de la mer même dans les ports dans le domaine de l'État, que l'État exerce bien un droit de contrôle et de souveraineté sur les ports mais ces droits ne lui confèrent pas la propriété du fond de la mer dans ces mêmes ports »

Ecarter l'article 25 ne suffisait pas toutefois à attribuer aux Piccioli le produit de la vente revenant au sauveteur du charbon. C'est pourquoi la question principale du débat devant le Conseil de préfecture ne fut pas celle de la nature juridique du fond d'un port mais celle de la détermination du sauveteur d'une épave trouvée à l'occasion d'un marché de travaux publics.

C.- Le sauveteur dans le cadre d'un marché de travaux publics

L'ingénieur avait probablement perçu à la suite de ses échanges avec le Gouverneur qu'un argumentaire qui ne reposerait que sur la validité de l'article 25 était fragile. Par conséquent, il tenta de démontrer que la législation de 1681 suffisait à rendre l'État sauveteur. Celui-ci, comme ordonnateur des travaux et donc patron des Piccioli, serait le véritable et unique sauveteur. L'ingénieur avança un argument auquel le petit monde du commerce portuaire algérien ne pouvait qu'être sensible : considérer que les entrepreneurs étaient sauveteurs malgré le contrat passé avec

43 Rapport du 16 juillet 1919 (ANOM, 92 376).

44 LAROMBIÈRE L., *Théorie et pratique des obligations*, t. I, Paris, 1857, p. 203 et s.

45 RÉCY (DE) R., *Traité du domaine public*, t. I, Paris, 1894, p. 416 et s.

l'État reviendrait à admettre que les scaphandriers embauchés par des négociants pour récupérer des épaves devaient être eux-aussi considérés comme seuls sauveteurs⁴⁶. Le Conseil de préfecture ne se rendit pas à la menace. Il trancha en faveur des Piccioli, considérant que la qualité de sauveteur leur revenait car si les adjudicataires des travaux publics travaillent certes pour le compte de l'État, ils ne sauraient cependant être considérés comme des ouvriers à la tâche aux ordres d'un patron⁴⁷.

La décision du Conseil de préfecture reflète le peu de cas des colons pour les intérêts de la métropole et la prépondérance des solidarités politiques et économiques en territoire colonial. Une connaissance plus précise de celles qui étaient en œuvre en territoire oranais au moment de l'affaire Piccioli permettrait probablement de mieux contextualiser la décision du Conseil de préfecture. Celui qui siégea le 29 novembre 1919 était présidé par le conseiller Stefanopoli (le préfet étant donc absent), ne comprenait qu'un seul autre conseiller (Duprey) et un chef de bureau de la préfecture avait été nommé pour remplacer un troisième « empêché » (Cazenave)⁴⁸. En l'état actuel des recherches, on est limité à poser seulement la trame de fond, sans pouvoir entrer dans les détails encore inconnus des clientèles. D'une part, Oran était en ébullition au moment où le Conseil se prononça. Il se menait alors une campagne politique qui préparait les élections municipales du 30 novembre 1919, et qui s'avéra tant scandaleuse que le Conseil général émit un vote de flétrissure et que le Conseil d'État en annula les résultats, contre la décision préalable du Conseil de préfecture⁴⁹. D'autre part, les petits arrangements et trafics étaient nombreux en terre coloniale, où les fonctionnaires, notamment préfectoraux, étaient alors largement dominés par les « élus-patrons », c'est-à-dire des commerçants bien implantés dans la colonie et ayant obtenu un mandat électif. Les attributions des travaux publics faisaient l'objet d'une corruption généralisée. Jusqu'en 1893, les travaux du port d'Oran étaient adjugés au maire Floréal Mathieu et à ses frères entrepreneurs publics - « situation gênante » d'après le *Le Petit Fanal Oranais*, mais sans conséquence véritable grâce à la « grande rectitude morale » du maire⁵⁰... Les Piccioli, très bien implantés dans le microcosme économique d'Oran, participaient-ils eux aussi à ces petits trafics d'influence⁵¹ ? Une

46 « Il résulte de ce qui précède que l'État, par le service des Ponts-et-Chaussées, a fait exécuter, pour son compte, par l'entrepreneur Piccioli, Alexis, divers travaux nécessitant des dragages ; que ces dragages, prévus explicitement au devis de l'entreprise, faisaient l'objet d'un prix au bordereau des prix du marché ; que lesdits dragages ont été exécutés avec la drague de l'Administration comme le prévoyait le marché. L'État a donc agi en patron, dans cette circonstance ; l'entrepreneur Piccioli, lui, travaillait pour un tiers. En s'en tenant, par suite, exclusivement à la législation sur les épaves dont se réclame M. Piccioli, le sauveteur du charbon n'est pas l'entrepreneur mais bien l'État, la thèse de l'entrepreneur conduirait, d'ailleurs, à reconnaître comme véritable sauveteur non l'entrepreneur, mais les ouvriers qui ont exécuté personnellement le travail de dragage. La décision ministérielle du 9 septembre 1917 n'a fait en somme, que sanctionner une situation de fait, en appliquant à l'État le droit commun. Il eut été inconcevable qu'on reconnût la qualité de sauveteur à l'employé et non à celui qui avait pris l'initiative des travaux en les faisant exécuter pour son compte et à ses frais » (rapport du 16 juillet 1919, ANOM, 92 376).

47 « En ce qui touche l'argument tiré de ce que l'Algérie aurait agi dans la circonstance comme patron, les entrepreneurs n'ayant été que des agents d'exécution payés pour faire un travail déterminé. Considérant que les frères Piccioli lorsqu'ils ont retiré le charbon étaient adjudicataires d'une partie des travaux du port d'Oran et que c'est au cours de leurs travaux qu'ils ont trouvé et retiré ce charbon. Et que si les adjudicataires des travaux de l'État travaillent pour le compte de l'État, ils ne sauraient cependant être considérés comme des ouvriers à la tâche aux ordres d'un patron » (décision du Conseil de préfecture, 29 novembre 1919, ANOM, 92 376).

48 Décision du Conseil de préfecture, 29 novembre 1919 (ANOM, 92 376).

49 Depuis 1912, la mairie d'Oran était fermement tenue par Jules Gasser qui, en 1919, était aussi conseiller général du département d'Oran. Cette année-là, deux listes s'opposaient à son renouvellement à la tête de la mairie. A l'issue des élections, les opposants en contestèrent la validité : « [...] ces élections ont été un scandale sans précédent, que les rues d'Oran avaient été transformées en de véritables marchés aux voix, que les marchandages s'y faisaient au grand jour, qu'on avait fait voter les absents et les morts, qu'il y avait eu substitution d'enveloppes, pression officielle éhontée, une odieuse manœuvre de la dernière heure, et que l'indignation soulevée par les agissements du maire sortant et de ses amis avait été telle, que le Conseil Général, saisi de la question par un de ses membres, avait émis un vote de flétrissure à l'unanimité moins une voix : celle du maire ». Jules Gasser perdit la mairie en juin 1921 lors des élections anticipées provoquées par l'annulation prononcée par le Conseil d'État (MARYNOWER C., *Etre socialiste dans l'Algérie coloniale : pratiques, cultures et identités d'un milieu partisan dans le département d'Oran (1919-1939)*, thèse d'histoire, IEP Paris, 2013, p. 125).

50 GUIGNARD D., *L'abus de pouvoir dans l'Algérie coloniale (1880-1914)*, Nanterre, 2010, notamment p. 120, 207 et s.

51 Les frères Piccioli – Antoine, Frédéric et Alexis – fondèrent leur entreprise en 1902, et construisirent ou réparèrent des chemins côtiers, des chemins de fer, des routes, des écoles, des maisons d'habitations. Pendant la guerre, tandis

ligne anonyme tracée au crayon de papier sur une feuille de brouillon insérée dans le dossier de procédure, pose en tout cas cette question troublante : « Ne serait-il pas intéressant pour vous de savoir à qui l'administrateur de la Marine vend ce charbon ? Dans l'affirmative, je vous enverrai, si vous le désirez, une copie du rapport. Bien vôtre ». On le devine aisément, c'étaient les Piccioli qui s'étaient rendus acquéreurs des charbons qu'ils avaient eux-mêmes trouvés...

De reste ces trafics n'étaient pas le seul fait des commerçants. Il était de notoriété publique que certains scaphandriers profitaient du droit qu'ils avaient de repêcher les épaves pour subrepticement pousser à l'eau des marchandises depuis les navires ou les quais... La misère résultant de la guerre ainsi que l'inflation du prix du charbon avaient augmenté ces petites fraudes et les avaient rendues intolérables. C'est pourquoi le commissaire au gouvernement et le ministère des Travaux publics tentèrent de convaincre le Conseil d'État de la nécessité de requalifier le charbon tombé à l'eau, de sorte qu'il ne fut plus considéré comme une épave.

§3.- La tentative de requalification du charbon tombé à l'eau

Le ministre des Travaux public déposa un recours contre la décision du Conseil de préfecture, enregistrée au Conseil d'État le 20 mars 1920. Sollicités pour donner leur avis, les Ponts-et-Chaussées tentèrent de provoquer une requalification du charbon tombé en ses fonds, de manière à écarter les prétentions de la Marine (A). Cette thèse, reprise par leur ministère de tutelle puis par le commissaire au gouvernement, fut rejetée par le Conseil d'État (B).

A.- Requalifier le charbon pour écarter les prétentions de la Marine

Les Chambres de commerce et les négociants s'étaient toujours montrés hostiles au droit accordé aux scaphandriers de certains ports de repêcher les objets tombés à l'eau. Durant tout le XIX^e siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, cette hostilité ne suffit toutefois pas à faire reculer ce droit. C'est l'ampleur des fraudes atteinte pendant la guerre qui persuada le ministère des Travaux publics de réagir, car il y avait alors un risque de détournement du trafic européen vers d'autres ports plus sûrs. La situation était particulièrement gênante à Marseille, dont il faut rapidement brosser le tableau car la solution proposée pour ce port fut ensuite étendue à celui d'Oran.

À Marseille, des plaintes s'élevaient dès janvier 1877 contre certains « écumeurs » qui grappinaient dans le port (c'est-à-dire qui récupéraient les objets tombés en son fond à l'aide d'un grappin) alors que les règlements portuaires ne permettaient pas cette pratique⁵². Plutôt que sévir, le préfet préféra autoriser et encadrer le « droit de grappinage », par un arrêté en date du 14 juin 1877 qui fut ensuite sans cesse contesté⁵³. En 1896, le commandant du port et les armateurs, qui se plaignaient de connivences entre les scaphandriers et les ouvriers charbonniers travaillant sur les navires, échouèrent à faire annuler ledit arrêté⁵⁴. La Chambre de commerce, à son tour, tenta d'obtenir l'interdiction du grappinage en 1914, avant de se rétracter en 1916 et de demander que ne

qu'Alexis combattait dans le 2^e régiment des zouaves, Frédéric fut réformé en raison d'une blessure de travail au genou, et Antoine, quoique mobilisé, fut « rendu » à la direction technique des travaux du port (*L'Afrique du Nord illustrée*, année 16, 1^{er} janvier 1921, p. 11). En 1921, au moment où Jules Grasser perdait la mairie, il décidèrent de se diversifier en ouvrant une usine de pâtes alimentaires. En mai 1922, pour son inauguration, Antoine et Frédéric offrirent un déjeuner au champagne, en une sorte de « Fête de l'Industrie ». On y retrouvait, attablés, une centaine de notables d'Oran, et, parmi eux, l'ingénieur Alexandre Passeron et l'administrateur de la Marine Novella (*L'Afrique du Nord illustrée*, année 17, 20 mai 1922, p. 8).

52 *La Jeune République*, 11 janvier 1877.

53 « Toute personne qui laisse tomber un objet à l'eau peut en faire faire la recherche par des ouvriers de son choix, après déclaration au Bureau du Port et indication préalable du nom des ouvriers chargés des recherches. D'autre part, tout grappeur, avant de commencer à travailler sur l'emplacement qu'il aura choisi, doit en faire la déclaration au Bureau du Port et recevoir l'autorisation écrite de s'établir sur cet emplacement, autorisation qui ne peut d'ailleurs être donnée que pour un temps limité » (résumé de l'arrêté du 14 juin 1877 - l'acte original n'ayant pas été retrouvé - dans le *Compte rendu des travaux de la Chambre de commerce de Marseille*, 1916, p. 605).

54 *Le Petit Marseillais*, 21 novembre 1896.

soient retirées que les autorisations permanentes⁵⁵. Les fraudes étaient telles toutefois que l'année suivante le ministre des Travaux publics demanda un rapport aux responsables du port. Ce n'est qu'en janvier 1920 que l'ingénieur des Ponts-et-Chaussées confirma l'existence des fraudes. Probablement saisi de la question, le sous-secrétaire d'État de la Marine marchande adressa le 23 juin 1920 aux Directeurs de l'Inscription maritime une circulaire dans laquelle il proposait une nouvelle organisation des entreprises de repêchage de charbon. La 3^e section du Conseil général des Ponts-et-Chaussées émit un avis défavorable, considérant que le système de marché proposé ne permettrait pas d'éviter les fraudes, et dénia au charbon la qualité d'épave. On publie ici l'intégralité de l'avis de la section, qui rend compte des rivalités interministérielles⁵⁶ :

« La 3^e section du Conseil général des Ponts et Chaussées,
Vu la circulaire adressée le 23 juin 1920 par M. le Sous-Secrétaire d'État des Ports, de la Marine Marchande et des Pêches aux Directeurs de l'Inscription maritime au sujet du repêchage du charbon dans les eaux des ports, bassins, etc. ;
Vu les précédents de l'affaire, notamment :
La note de M. le Ministre des Travaux Publics en date du 12 avril 1917 invitant l'ingénieur en chef du port de Marseille à étudier la question de la récupération du charbon tombé à l'eau au cours du déchargement des navires ; le rapport du Capitaine du port de Marseille en date du 18 avril 1917 et l'avis de l'Ingénieur en chef en date du 20 avril 1917 concluant l'un et l'autre à ce qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à l'affaire ; les rapports et avis des ingénieurs du service maritime des Bouches-du-Rhône et du chef d'exploitation du port de Marseille en date des 3 juin et 15 mai 1920 sur la réglementation de la recherche des objets tombés dans les bassins du port de Marseille ; la lettre du Préfet des Bouches-du-Rhône en date du 15 juillet 1920 sur la même affaire ;
Considérant que la question du repêchage des objets tombés dans les bassins des ports maritimes de commerce est une question de police qui, d'après la réglementation en vigueur, est de la compétence exclusive du service des ponts et chaussées ;
Considérant que, sans doute, les services de la Marine Marchande se croient fondés à assimiler aux épaves maritimes les objets tombés dans les bassins des ports au cours des opérations de chargement et de déchargement des navires ;
Mais considérant que cette assimilation apparaît comme difficile à justifier, une épave maritime, au sens que les lois et règlements attachent à ce terme, étant un objet, sans maître présent, que l'on trouve sur la mer, dans la mer ou sur le rivage rejeté par la mer ;
Considérant que la Marine Militaire n'a pas hésité pendant la guerre à faire repêcher à son profit le charbon tombé dans les bassins du port de Marseille au cours des opérations de ravitaillement de ses navires, sans faire intervenir les services de l'Inscription maritime et sans verser à la Caisse des Invalides de la Marine une part de la valeur du charbon repêché, reconnaissant ainsi implicitement qu'elle n'admettait pas l'application à ce charbon de la législation sur les épaves maritimes ;
Considérant que l'Administration de la Marine Marchande a depuis l'envoi de la circulaire du 23 juin 1920 restreint la portée de cette circulaire en déclarant, dans une dépêche adressée le 1^{er} juillet 1920 au Directeur de l'Inscription maritime à Nantes que « la compétence était restreinte aux seules épaves trouvées en mer ou sur les grèves et les rivages de la mer, à l'exclusion de celles qui peuvent se rencontrer dans la partie maritime des fleuves, rivières ou canaux » ; que l'exception stipulée en faveur des épaves trouvées dans la partie maritime des fleuves, rivières et canaux

55 La Chambre de commerce en 1914 affirmait que le port de Marseille était « pillé par des bandes organisées ». En mai 1914, la Société commerciale d'Affrètement et de Commission s'était plainte que « pendant la nuit un mur en charbon de leur stock du quai des Anglais avait été précipité à la mer et que le matin à 6 heures il était presque entièrement repêché et emporté par les scaphandriers ». La Chambre réclamait donc le retrait de toutes les autorisations de grappinage et l'obtention du droit exclusif de pratiquer cette opération (*Compte-rendu des travaux de la Chambre de commerce de Marseille*, 1914, p. 551-559). En 1916, prenant conscience que ce droit emportait aussi des charges, la Chambre réduisit ses exigences et demanda seulement à ce que furent retirées les autorisations permanentes de grappinage (*Compte-rendu des travaux de la Chambre de commerce de Marseille*, 1916, p. 605). La Chambre de commerce de Cherbourg formulait des plaintes similaires en 1917 (*L'Ouest-Eclair*, n° 6283, 13 janvier 1917, p. 3).

56 Et quant au conflit de compétence entre Ponts-et-Chaussées et Inscription maritime sur les épaves dans les ports, on renvoie à AN, F¹⁴ 16091, n° 1334 (20 juillet 1921) pour une interprétation par la 3^e section des Ponts, selon laquelle les épaves formant obstacle relèveraient des Ponts en vertu de l'art. 7 du décret du 30 avril 1909, celles ne formant pas obstacle mais dont le sauvetage peut constituer une opération rémunératrice reviendraient à l'Inscription en vertu d'une circulaire du ministre de la Marine de 1841 combinée à une ordonnance royale de 1735, et celles ne faisant pas obstacle et dont le sauvetage ne permet pas une opération rémunératrice n'étant de la compétence d'aucun service.

semble devoir être étendue, et pour les mêmes motifs, aux épaves qui peuvent se rencontrer dans les ports maritimes de commerce ;

Considérant, quant au fond de l'affaire, que le système de monopole de la recherche des objets tombés à l'eau dans les bassins a été appliquée au port de Marseille jusqu'en 1916 en vertu d'un arrêté préfectoral du 14 juin 1877, qui réservait à certains industriels dits « grappineurs » le droit de repêcher les marchandises tombées à l'eau ;

Considérant que, à la suite du renchérissement du charbon, ce système a donné lieu à des abus tolérables (*sic*) au sujet desquels l'ingénieur ordinaire du service maritime s'exprimait comme il suit dans le rapport susvisé du 3 janvier 1920 : « Pendant le déchargement des navires charbonniers, ou les évolutions des mahonnes chargées de charbon, des quantités importantes de charbon sont volontairement jetées à l'eau. Les grappineurs les repêchent et les revendent avec un bénéfice considérable qui permet de rémunérer largement les complicités. Les mêmes faits se reproduisent pour d'autres marchandises mais c'est surtout le charbon qui constitue pour les grappineurs une source assurée de revenus » ;

Considérant que, en présence de ces abus qui n'ont pas manqué de provoquer de vives réclamations, l'administration préfectorale a dû abroger l'arrêté du 14 juin 1877 et laisser à « toute personne qui laisse tomber à l'eau dans le port un objet ou des matières le droit d'en faire entreprendre la recherche par le personnel et le matériel de son choix », en interdisant, « les recherches par d'autres personnes que les propriétaires ou leurs mandataires, le service des ponts et chaussées étant chargé d'assurer le maintien des profondeurs » (arrêté du 15 juillet 1920) ;

Considérant que le système de marché projeté par les services de la Marine Marchande présente les mêmes inconvénients que le système de monopole appliqué précédemment à Marseille et doit être écarté comme lui ;

Emet l'avis que l'organisation d'entreprises de repêchage de charbon, dans les conditions définies par la circulaire du 23 juin 1920, soulève de graves objections et que le service des Ports maritimes ne saurait, en ce qui le concerne, y donner son adhésion⁵⁷.

Peu de temps après, le 6 octobre, la même section des Ponts-et-Chaussées eut à donner son avis sur la condamnation de l'État par le Conseil de préfecture d'Oran dans l'affaire Piccioli. En se référant explicitement à la thèse qu'il venait de développer à propos des charbons tombés dans le port de Marseille, il considéra qu'il y avait lieu de se pourvoir auprès du Conseil d'État :

La 3^e section du CGPC,

Après avoir entendu l'exposé de l'affaire présenté par M. Viennot, Rapporteur, ainsi que la lecture de son avis du 2 août 1920 ;

Et en avoir délibéré ;

S'associant aux considérations développées dans l'avis de M. le Rapporteur ;

Considérant au surplus que, suivant la thèse développée par la section dans sa séance du 28 juillet dernier au sujet de l'affaire n°1074 (Repêchage du charbon tombé dans les bassins – Circulaire de la Marine Marchande du 23 juin 1920), le charbon tombé au fond des bassins d'un port au cours des opérations de chargement et de déchargement des navires ne constitue pas une épave maritime et que les dispositions de l'ordonnance d'août 1681 ne s'y appliquent point ;

Émet l'avis qu'il y a lieu de demander au Conseil d'État de réformer l'arrêté du Conseil de préfecture d'Oran en date du 29 novembre 1919⁵⁸.

Le sous-secrétaire d'État accepta de revoir sa copie et, par une nouvelle circulaire en date du 2 décembre 1920, transférait la compétence en matière d'autorisation de repêchage des objets tombés à l'eau à l'ingénieur en chef, au titre de ses pouvoirs en matière de police des ports. Entre autres choses, il lui permettait de supprimer lesdites autorisations dès lors qu'une entente illicite était constatée. Cette circulaire était toujours utilisée comme texte de référence à Alger au début des années 1930⁵⁹. Entre-temps, le préfet des Bouches-du-Rhône par un arrêté du 15 juillet 1920 avait

57 AN, F¹⁴ 6288, n° 1074 (28 juillet 1920).

58 AN, F¹⁴ 6289, n° 1228 (6 octobre 1920).

59 Circulaire reproduite dans *Exposé des travaux de la Chambre de Commerce d'Alger (année 1928-1929)*, Alger, 1929, t. I, p. 231-232 (« Des demandes ont été formées par divers entrepreneurs en vue d'obtenir l'autorisation de procéder au repêchage des matériaux et objets tombés dans les ports maritimes au cours des opérations de chargement et déchargement des navires. L'autorisation nécessaire peut, dans chaque cas, être accordée par vous [l'ingénieur en chef], s'il y a lieu, en application des pouvoirs dont vous disposez en matière de police des Ports. Toutefois, je crois utile d'indiquer ici les conditions générales que, d'après l'expérience, il a paru indispensable

annulé celui du 14 juin 1877 et interdit pour le futur la pratique du grappinage dans le port de Marseille⁶⁰. Les scaphandriers, réunis en un syndicat, s'y opposèrent. En 1922, dans un contexte de contestation sociale très marquée, le sous-secrétaire d'État à la Marine, Alphonse Rio, leur permit de « repêcher tous les objets divers, y compris le charbon, tombés à la mer, dans le Port-Vieux et dans le bassin Nord », dans le cadre d'un contrat passé avec l'administration de l'Inscription maritime⁶¹. Le grappinage fut à nouveau interdit l'année suivante. C'est dans ce contexte de remise en cause du droit de repêchage des objets tombés à la mer⁶² et des tensions inter-ministérielles sur la question, que le Conseil d'État fut amené à rendre sa décision.

B.- Le charbon tombé à l'eau reste encadré par l'ordonnance de la marine

Le 3 février 1921, le Conseil d'État recevait le mémoire du ministre des Travaux publics fondant son recours. Les Piccioli déposèrent leurs observations un an plus tard, auxquelles répondit un mémoire en réplique, cette fois commun au ministre des Travaux publics et au Gouverneur. Ces documents n'ayant pas été retrouvés, on est limité ici à ce qu'en disent le commissaire au gouvernement Corneille dans ses conclusions et Gaston Jèze dans sa note. Il ne paraît pas que les arguments des uns et des autres aient beaucoup évolué, si ce n'est que le ministère des Travaux publics aurait soutenu le principe de propriété du domaine public⁶³. Cet argument fut en tout cas celui avancé dans la thèse principale du commissaire au gouvernement Louis-François Corneille.

Cette thèse principale prenait l'exact contre-pied de la décision du Conseil de préfecture, en rejetant la vocation de l'ordonnance de 1681 à régir des charbons tombés à la mer. À cet effet, Corneille s'attacha à démontrer que le charbon tombé au fond d'un port n'était pas une épave puisqu'il n'était pas issu d'un naufrage. Ses arguments n'étaient fondés qu'en doctrine et en sémantique, et ignoraient ou faisaient mine d'ignorer l'existence réglementaire de la catégorie du « charbon-épave ». Ayant ainsi écarté l'ordonnance de 1681, Corneille affirmait la validité de l'art. 25, en ne se limitant pas à avancer que le domaine public « appartenait » à l'État mais en affirmant qu'il était « propriété » de l'État. Il admettait l'existence d'une controverse sur ce point mais qui lui paraissait désormais « tranchée dans le sens du droit de propriété ». Des recherches plus approfondies permettraient d'évaluer la valeur de cette affirmation, dont l'objectif était au moins en partie performatif. On sait notamment que les praticiens et politiques se montraient pour le moins rétifs à appliquer le principe de propriété, surtout en terre algérienne. En 1904, à l'occasion des débats sur la loi des chemins de fer, le Gouverneur de l'Algérie avait mis en garde les députés contre la question de la domanialité, qui n'était qu'une « préoccupation d'école » dont il fallait savoir se dégager :

« Leur tort [celui des opposants au projet], je crois, est d'oublier qu'il s'agit beaucoup plus d'une

d'imposer aux bénéficiaires de ces autorisations [...] 4° En cas d'abus constatés, notamment s'il y a entente frauduleuse entre l'entrepreneur ou ses agents et les dockers, l'autorisation est retirée immédiatement »).

60 *Le Petit Marseillais*, 22 août 1920.

61 *Le Petit Marseillais*, 19 décembre 1922. Quelques temps auparavant, le 18 mai 1922, Alphonse Rio, par une circulaire à destination de tous les directeurs et administrateurs de l'Inscription maritime, avait réglé la perception des recettes relatives aux épaves lorsque « l'enlèvement de stocks de charbon épave a été effectué sans donner lieu à liquidation, les sauveteurs acquittant une redevance forfaitaire sur la valeur du charbon » (*Bulletin officiel de la Marine marchande*, 1922, p. 399). Sur le décret du 5 septembre, parfois appelé « loi des 8 heures » car il imposait au marin 12 heures de présence pour un salaire correspondant à 8 heures de travail effectif, et la grève des inscrits maritimes qui s'ensuivit, lire VIAUD R., *Le syndicalisme maritime français. Les organisations, les hommes, les luttes (1890-1950)*, Rennes, 2005.

62 Le mouvement semble général, comme en témoigne un arrêté du 13 avril 1922 du Haut-Commissaire de la République française en Syrie et au Liban qui interdisait la pratique du repêchage dans les ports des territoires sous mandat (« Considérant qu'il importe de mettre un terme aux abus constatés dans l'exercice de l'industrie des plongeurs à nu ou scaphandriers dans les ports, en réservant exclusivement la recherche des objets tombés à l'eau dans les ports aux propriétaires de ces objets et à leurs mandataires [...] En conséquence, il ne sera plus délivré de permis spécial pour l'exercice de la profession de scaphandrier », *Bulletin hebdomadaire des actes administratifs du Haut Commissariat de la République française en Syrie et au Liban*, édition du 16 avril 1922, p. 126).

63 Cf. note de Jèze (RDP 1923.567).

question d'administration, comme l'a si bien dit M. Guillain tout à l'heure, que d'une question de propriété. L'État ne cède pas sa propriété à un étranger [...] ; il en confie la gestion à une province française pour qu'elle l'administre au mieux des intérêts communs [...] La question de la domanialité soulevée à propos de ce débat ne me paraît donc avoir un intérêt purement doctrinal »⁶⁴.

La thèse principale de Corneille était osée, novatrice et fragile. Elle souffrait d'entrer en contradiction non seulement avec la pratique antérieure, mais aussi avec les faits de l'espèce. En effet, le rapport de l'ingénieur Passeron avait bien précisé que l'Administration ne revendiquait aucun droit sur ceux des charbons trouvés par les Piccioli en dehors du contrat de travaux publics, qui étaient donc bien considérés comme épaves :

« Nous croyons devoir ajouter : -1.- que l'État n'a réclamé la qualité de sauveteur que pour les quantités de charbon tirées des produits des dragages exécutés avec la drague de l'Administration en vue de faire la souille des murs de quai à reconstruire ; -2.- que d'autres dragages, en dehors de l'emprise de cette souille, ont été exécutés par l'entrepreneur Piccioli et à ses frais, mais que l'Administration n'a revendiqué aucun droit sur les produits de ces dragages »⁶⁵.

Cette thèse préjudiciait aussi aux intérêts des gens de mer, puisqu'elle soustrayait le charbon au régime des épaves, et son application était susceptible de relancer l'agitation sociale des inscrits maritimes, qui se calmait tout juste. C'est pourquoi Corneille énonça une deuxième thèse, du bout des lèvres, officiellement pour « traiter la question [...] d'une façon complète », en pratique pour offrir au Conseil d'État une solution plus consensuelle. La législation de 1681 restait de droit commun mais l'article 27 n'étant pas d'ordre public⁶⁶, il se trouvait en l'espèce écarté par l'article 25 du cahier des charges. Ce fut la solution adoptée par le Conseil d'État. Les plongeurs des ports algériens purent donc poursuivre leurs opérations et le nombre de bateaux scaphandriers autorisés à repêcher ce qu'on continua à appeler le « charbon-épave » passèrent de douze en 1924 à vingt-quatre en 1929⁶⁷.

L'arrêt Piccioli ne consacre pas le principe de propriété du domaine public. La haute juridiction refusa d'adopter les conclusions du commissaire du gouvernement émises en ce sens, pour conserver le régime des épaves au charbon tombé à l'eau, au profit des gens de mer. Les deux questions n'étaient pas liées juridiquement : le régime de propriété publique ne s'oppose pas à l'existence d'une police des épaves qui indemnise leur sauveteur. Du reste, le grappinage des épaves n'était pas très éloigné dans son esprit du glanage du blé ou du grappillage du raisin, c'est-à-dire de ces permissions accordées aux pauvres de ramasser des biens de faible valeur sur le fond d'autrui, apparues, il est vrai, à une époque où la propriété était plus relative qu'en ce début de xx^e siècle⁶⁸.

64 *JORF-Débats Chambre*, 23 février 1904, p. 412-413. Lors de ces débats, le député Florent Guillain auquel le Gouverneur fait référence, également ingénieur des Ponts-et-Chaussées et ancien ministre des Colonies, rejeta expressément la thèse propriétaire (*Id.*, p. 410).

65 Rapport du 16 juillet 1919 (ANOM, 92 376).

66 Cette affirmation était historiquement contestable dans la mesure où l'objectif du titre IX de l'ordonnance incluant ledit article 27 était de placer les victimes des naufrages et leurs biens sous la sauvegarde et protection royale.

67 Chambre de Commerce d'Alger, séance du 9 janvier 1924 (*Exposé des travaux de la Chambre de Commerce d'Alger (année 1923-1924)*, Alger, 1924, p. 278-281 ; *L'Echo d'Alger*, 18 janvier 1924) ; Chambre de Commerce d'Alger, séance du 19 juin 1929 (*Exposé des travaux de la Chambre de Commerce d'Alger (année 1928-1929)*, Alger, 1929, t. I, p. 230-234 ; *L'Echo d'Alger*, 28 juin 1929). Les scaphandriers marseillais en revanche échouèrent à récupérer leur droit de grappinage perdu en 1923. Ils s'en plaignaient encore lorsqu'en 1927, il leur fut de surcroît interdit de pêcher les oursins (« Depuis la guerre, le grappinage leur a été interdit et récemment ils se sont vus retirer l'autorisation de la pêche aux oursins. Ces deux mesures les privent actuellement de ressources qu'ils déclarent leur être indispensables pour continuer à pratiquer leur profession. Donc, à partir de demain, aucun scaphandrier de Marseille n'effectuera de travaux sous-marins, de quelque nature qu'ils soient, sauf le cas où une vie humaine serait en danger » *L'Echo d'Alger*, 17 janvier 1928).

68 La loi du 24 novembre et le décret du 26 décembre 1961 relatifs à la police des épaves maritimes intègrent parmi celles-ci « les marchandises jetées ou tombées à la mer »

Le problème ne résidait pas dans l'articulation des principes juridiques, mais dans celui des textes qui les encadraient. Le régime des épaves était organisé par la vieille ordonnance de 1681, qui résistait à la consécration d'un domaine de propriété. Son article 27 ne visait que les épaves trouvées en mer ou en son fond. Plus généralement, et comme l'Inscription maritime, elle appartenait à un monde juridique révolu, dans lequel la séparation du public et du privé revêtait une toute autre signification que celle consacrée au XIX^e siècle⁶⁹. Elle continuait néanmoins à régir tout un pan de la vie maritime⁷⁰. Comme souvent, le Conseil d'État a donc adapté un droit passé au présent politique, en prenant garde de ne pas engager l'avenir⁷¹. Quant à *Piccioli*, son statut de « grand arrêt du droit » sort quelque peu écorné de l'analyse. C'est une autre distinction qu'il convient de lui attribuer. Les manuels de droit et les thèses récents, qui le présentent toujours comme consacrant la propriété publique, témoignent qu'il est, incontestablement, un grand arrêt de la dogmatique juridique⁷².

69 TULET E., *La législation des gens de mer et l'adaptation nécessaire du droit ouvrier maritime aux exigences de la marine marchande moderne*, thèse de droit, Université de Montpellier, 1924, p. 71 et s.

70 Le repêchage des épaves resta régi par l'ordonnance de 1681 jusqu'à loi du 24 novembre 1961 qui intègre « les marchandises jetées ou tombées à la mer » parmi les épaves maritimes. Leur sauveteur n'a plus droit à une part de la valeur de l'épave, mais à une indemnité calculée en prenant cette valeur en considération (HA NGOC J., « Epaves maritimes », *Jurisclasseur Transports*, 2017, fasc. 1140).

71 Robert Pelloux avait noté, dès 1932, la propension des commissaires du gouvernement à adopter la thèse propriétaire ainsi que celle du Conseil d'État à suivre leurs solutions sans en adopter les raisons (« Le Conseil d'État a-t-il fait sienne la manière de voir des commissaires de gouvernement ? En 1925 comme en 1909, il a adopté les solutions préconisées par eux. Mais il n'a pas adopté explicitement les raisons sur lesquelles ils fondaient ces solutions. Ici, comme toujours, les décisions de la haute assemblée sont assez sommairement motivées et évitent d'engager l'avenir », PELLOUX R., *La domanialité publique*, *op. cit.*, p. 305).

72 Sur cette question, lire AUDREN F., CHAMBOST A.-S., HALPÉRIN J.-L., *Histoires contemporaines du droit*, Paris, 2020, en particulier le chapitre consacré à « Une histoire de la dogmatique juridique », p. 90-105.