

International Law Studies—Volume 9

International Law Topics

The Declaration of London

The thoughts and opinions expressed are those of the authors and not necessarily of the U.S. Government,
the U.S. Department of the Navy or the Naval War College.

Chapitre VI.—DU CARACTÈRE ENNEMI.

La règle inscrite dans la Déclaration de Paris, “le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l’exception de la contrebande de guerre,” répond trop au progrès des mœurs, a trop pénétré l’opinion publique pour qu’en présence d’une application si générale, on n’y voie pas un principe de droit commun, qu’il n’est plus même question de discuter. Aussi le caractère neutre ou ennemi des navires de commerce n’a-t-il pas seulement pour conséquence de décider de la validité de leur capture, mais encore du sort des marchandises, autres que la contrebande, qui sont trouvées à leur bord. Une remarque générale analogue peut être faite au sujet du caractère neutre ou ennemi de la marchandise. Personne ne songe à contester aujourd’hui le principe d’après lequel, “la marchandise neutre, à l’exception de la contrebande de guerre, n’est pas saisissable sous pavillon ennemi.” Ce n’est donc que dans le cas où elle est trouvée à bord d’un navire ennemi, que se pose la question de savoir si une marchandise est neutre ou ennemie.

La détermination du caractère neutre ou ennemi apparaît ainsi comme le développement des deux principes consacrés en 1856, ou mieux comme le moyen d’en assurer la juste application pratique.

L’utilité de dégager, à cet égard, des pratiques des différents pays des règles claires et simples n’a, pour ainsi dire, pas besoin d’être démontrée. Pour le commerce, l’incertitude des risques de capture, si elle n’est pas une cause d’arrêt total, est tout au moins la pire des entraves. Le commerçant doit savoir les risques qu’il court en chargeant sur tel ou tel navire; l’assureur, s’il ignore la gravité de ses risques, est forcé d’exiger des primes de guerre souvent exorbitantes ou insuffisantes.

Les règles qui forment ce chapitre ne sont malheureusement pas complètes; quelques points importants ont dû être laissés de côté, comme on l’a déjà vu par ce qui a été dit dans les explications préliminaires et comme cela sera précisé plus loin.

Chapter VI.—ENEMY CHARACTER.

The rule contained in the Declaration of Paris, that “the neutral flag covers enemy goods, with the exception of contraband of war,” corresponds so closely to advanced usage, has so entered into the public mind that, in the face of so extensive an application, it must be recognized as a principle of general law which is no longer even a question for discussion. The neutral or enemy character of merchant vessels accordingly determines not only the question of the validity of their capture, but also the fate of the goods, other than contraband, which are found on board. A similar general observation may be made with reference to the neutral or enemy character of goods. No one thinks of contesting to-day the principle according to which “neutral goods, with the exception of contraband of war, are not liable to capture under an enemy flag.” It is, therefore, only in the case where goods are found on board an enemy ship that the question whether they are neutral or enemy property arises.

The determination of neutral or enemy character thus appears as a development of the two principles laid down in 1856, or rather as a means of securing their just application in practice.

The advantage of deducing from the practices of different countries some clear and simple rules on this subject may be said to need no demonstration. If the uncertainty as to the risk of capture does not cause an entire suspension of commerce, it is at least the most serious of hindrances. A trader ought to know the risks which he runs in putting his goods on board this or that ship; the underwriter, if ignorant of the extent of those risks, is obliged to charge war premiums often either exorbitant or else inadequate.

The rules which form this chapter are, unfortunately, incomplete; certain important points had to be laid aside, as has been already seen in what has been said in the introductory explanations, and as will be clearly shown later.

ARTICLE 57.

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.

Le cas où le navire neutre se livre à une navigation réservée en temps de paix reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle.

Le principe est donc que *le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter*. C'est une règle simple qui paraît bien répondre à la situation spéciale des navires, si on les compare aux autres biens meubles et notamment aux marchandises. A plus d'un point de vue, ils ont une sorte d'individualité; notamment ils ont une nationalité, un *caractère national*. Cette nationalité est manifestée par le droit de pavillon; elle place les navires sous la protection et le contrôle de l'État dont ils relèvent; elle les soumet à la souveraineté et aux lois de cet État et, le cas échéant, à ses réquisitions. C'est là le critérium le plus sûr que le navire est bien un des éléments de la force maritime marchande d'un pays et, par conséquent, le meilleur critérium pour déterminer s'il est neutre ou ennemi. Aussi convient-il de s'y attacher exclusivement et d'écarter ce qui se rattache à la personnalité du propriétaire.

Le texte dit: le pavillon que le navire a le *droit de porter*; cela s'entend naturellement du pavillon que le navire est, s'il ne l'a fait, en droit d'arborer, conformément aux lois qui régissent le port de ce pavillon.

L'article 57 réserve les dispositions relatives au transfert de pavillon pour lesquelles il suffit de renvoyer aux articles 55 et 56; il pourra se faire qu'un navire ait bien le droit de porter un pavillon neutre, au point de vue de la législation du pays dont il se réclame, mais soit considéré comme ennemi par un belligérant, parce que le

ARTICLE 57.

Subject to the provisions respecting the transfer of flag, the neutral or enemy character of a vessel is determined by the flag which she has the right to fly.

The case in which a neutral vessel is engaged in a trade which is reserved in time of peace, remains outside the scope of, and is in no wise affected by, this rule.

The principle, therefore, is that *the neutral or enemy character of a vessel is determined by the flag which she has the right to fly*. It is a simple rule which appears satisfactorily to meet the special case of ships, as compared with other movable property, and especially with merchandise. From more than one point of view, ships have a kind of individuality; especially they have a nationality, a national *character*. This nationality is manifest in the right to fly the flag; it places the ships under the protection and control of the State to which they belong; it makes them amenable to the sovereignty and to the laws of that State, and, should the occasion arise, to requisition. This is the surest test of whether a vessel is really a part of the merchant marine of a country, and therefore the best test for determining whether she is neutral or enemy. It is, moreover, expedient to rely exclusively upon this test, and to discard whatever is connected with the personal status of the owner.

The text mentions: the flag which the vessel has the *right to fly*; that means, naturally, the flag which, whether she is actually flying it or not, the vessel has the right to display according to the laws which govern the port of the flag.

Article 57 safeguards the provisions respecting transfer of flag, as to which it is sufficient to refer to Articles 55 and 56; it might be that a vessel would really have the right to fly a neutral flag, from the point of view of the law of the country to which she claims to belong, but may be regarded as an enemy by a belligerent, because the

transfert à la suite duquel il a porté le pavillon neutre tombe sous le coup de l'article 55 ou de l'article 56.

Enfin, la question de savoir si un navire perd son caractère neutre, lorsqu'il effectue une navigation que l'ennemi réservait avant la guerre aux seuls navires nationaux a été soulevée. Une entente n'a pu avoir lieu, comme cela a été expliqué plus haut à propos du chapitre sur *l'Assistance hostile*, et la question est restée absolument entière, comme l'alinéa 2 de l'article 57 prend soin de le dire.

ARTICLE 58.

Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de leur propriétaire.

A la différence des navires, les marchandises n'ont pas une individualité propre; on fait dépendre leur caractère neutre ou ennemi de la personnalité de leur propriétaire. C'est ce qui a prévalu après un examen approfondi de diverses opinions tendant à s'attacher à l'origine des marchandises, à la personne du porteur de risques, du réclamateur ou de l'expéditeur. Le critérium adopté par l'article 58 paraît, d'ailleurs, conforme aux termes de la Déclaration de Paris comme à ceux de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sur l'établissement d'une Cour Internationale des prises, où il est parlé des *propriétés neutres ou ennemies* (articles 1, 3, 4 et 8).

Mais il ne faut pas se dissimuler que l'article 58 ne résout qu'une partie du problème, la plus simple; c'est le caractère neutre ou ennemi du propriétaire qui détermine le caractère des marchandises, mais à quoi s'attachera-t-on pour déterminer le caractère neutre ou ennemi du propriétaire? On ne le dit pas, parce qu'il a été impossible d'arriver à une entente sur ce point. Les opinions ont été partagées entre le *domicile* et la *nationalité*; il est inutile de reproduire ici les arguments

transfer in virtue of which she has hoisted the neutral flag is annulled by Article 55 or by Article 56.

Lastly, the question was raised whether a vessel loses her neutral character when she is engaged in a trade which the enemy, prior to the war, reserved for his national vessels. An agreement could not be reached, as has been explained above, in connection with the chapter on *Unneutral Service*, and the question remains wholly open, as the second paragraph of Article 57 is careful to state.

ARTICLE 58.

The neutral or enemy character of goods found on board an enemy vessel is determined by the neutral or enemy character of the owner.

Unlike ships, goods have no individuality of their own; their neutral or enemy character is made to depend upon the personal status of their owner. This conclusion has been reached after an exhaustive examination of different opinions, tending to fix their character by the origin of the goods, by the status of the person at whose risk they are, of the consignee, or of the consignor. The test adopted in Article 58 appears, moreover, to be in conformity with the terms of the Declaration of Paris, as also with those of the convention of The Hague of the 18th October, 1907, relative to the establishment of an International Prize Court, where mention is made of *neutral or enemy property* (Articles 1, 3, 4, and 8).

But it is necessary not to conceal the fact that Article 58 solves only a part of the problem, and that the simplest part; it is the neutral or enemy character of the owner which determines the character of the goods, but what is to determine the neutral or enemy character of the owner? This is not stated, because it has been impossible to arrive at an agreement on this point. Opinions were divided between *domicile* and *nationality*; it is useless to reproduce here the arguments adduced to sup-

invoqués dans les deux sens. On avait pensé à une sorte de transaction ainsi formulée :

“Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d’un navire ennemi est déterminé par la nationalité neutre ou ennemie de leur propriétaire et, en cas d’absence de nationalité ou en cas de double nationalité neutre et ennemie de leur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi.”

“Toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi.”

L’unanimité n’a pu être obtenue.

ARTICLE 59.

Si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d’un navire ennemi n’est pas établi, la marchandise est présumée ennemie.

L’article 59 formule la règle traditionnelle d’après laquelle la marchandise trouvée à bord d’un navire ennemi est présumée ennemie sauf la preuve contraire ; ce n’est qu’une présomption simple laissant au revendiquant le droit, mais la charge de prouver ses droits.

ARTICLE 60.

Le caractère ennemi de la marchandise chargée à bord d’un navire ennemi subsiste jusqu’à l’arrivée à destination, nonobstant un transfert intervenu pendant le cours de l’expédition, après l’ouverture des hostilités.

Toutefois, si, antérieurement à la capture, un précédent propriétaire neutre exerce, en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère neutre.

Cette disposition envisage le cas où une marchandise, étant propriété ennemie au moment de son départ, a été

port the two views. There was an idea of a possible agreement in the following form:

“The neutral or enemy character of goods found on board an enemy vessel is determined by the neutral or enemy nationality of their owner, or, in case of lack of nationality or of double nationality (neutral and enemy), of the owner, by his domicile in a neutral or enemy country;

“The goods belonging to a limited liability or joint stock company are, however, considered as neutral or enemy according as the company has its headquarters in a neutral or enemy country.”

Unanimity could not be obtained.

ARTICLE 59.

If the neutral character of goods found on board an enemy vessel is not proven, they are presumed to be enemy goods.

Article 59 enunciates the traditional rule according to which goods found on board an enemy vessel are, failing proof to the contrary, presumed to be enemy goods; this is merely a simple presumption, leaving to the claimant the right, but the burden, of proving his rights.

ARTICLE 60.

The enemy character of goods on board an enemy vessel continues until they reach their destination, notwithstanding an intervening transfer after the opening of hostilities while the goods are being forwarded.

If, however, prior to the capture, a former neutral owner exercises, on the bankruptcy of a present enemy owner, a legal right to recover the goods; they regain their neutral character.

This provision contemplates the case where goods, being enemy property at the time of departure have been

l'objet d'une vente ou d'un transfert pendant le cours du voyage. La facilité qu'il y aurait à garantir, au moyen d'une vente, la marchandise ennemie contre l'exercice du droit de capture, sauf à s'en faire rétrocéder la propriété à l'arrivée, a toujours conduit à ne pas tenir compte de ces transferts; le caractère ennemi subsiste.

Au point de vue du moment à partir duquel une marchandise doit être considérée comme devant prendre et conserver le caractère ennemi de son propriétaire, le texte est inspiré du même esprit d'équité qui a présidé à la Convention de La Haye sur le régime des bâtiments de commerce au début des hostilités, et du même désir de garantir les opérations entreprises dans la confiance du temps de paix. C'est seulement lorsque le transfert a lieu après l'ouverture des hostilités qu'il est, jusqu'à l'arrivée, inopérant au point de vue de la perte du caractère ennemi. Ce qu'on considère ici, c'est la date du transfert, et non la date du départ du navire. Car, bien que le navire parti avant la guerre, et resté peut-être dans l'ignorance de l'ouverture des hostilités, jouisse de ce chef d'une certaine exemption, la marchandise peut cependant avoir le caractère ennemi; le propriétaire ennemi de cette marchandise est à même de connaître la guerre, et c'est précisément pour cela qu'il cherchera à échapper à ses conséquences.

On a cru, toutefois, devoir ajouter sinon une restriction, du moins un complément jugé nécessaire. Dans un grand nombre de pays, le vendeur non payé a, en cas de faillite de l'acheteur, un droit de revendication légale (*stoppage in transitu*) sur les marchandises déjà devenues la propriété de l'acheteur, mais non encore parvenues jusqu'à lui. En pareil cas la vente est résolue, et, par l'effet de sa revendication, le vendeur reprend sa marchandise, sans être réputé avoir jamais cessé d'être propriétaire. Il y a là pour le commerce neutre, en cas de faillite non simulée, une garantie trop précieuse pour être sacrifiée, et le deuxième alinéa de l'article 60 a pour but de la sauvegarder.

the subject of a sale or transfer during the course of the voyage. The ease which it would afford for securing enemy goods against the exercise of the right of capture by means of a sale made subject to a reconveyance of the property on arrival has always led to a refusal to recognize such transfers; the enemy character subsists.

With regard to the moment commencing from which goods should be regarded as acquiring and retaining the enemy character of their owner, the text is inspired by the same spirit of equity as governed the convention of The Hague, relative to the status of merchant vessels on the opening of hostilities, and by the same desire to protect operations undertaken in the security of the time of peace. It is only when the transfer takes place after the opening of hostilities that it is, until the arrival, inoperative as regards the loss of enemy character. What is considered here is the date of the transfer, and not the date of the departure of the vessel. For, while the vessel which started before the war, and remains, perhaps, in ignorance of the opening of hostilities, may enjoy properly a degree of exemption, the goods may nevertheless possess enemy character; the enemy owner of these goods is in a position to know of the war, and it is for that very reason that he seeks to evade its consequences.

It was thought, however, obligatory to add, if not a limitation, at least a complement judged necessary. In a great number of countries an unpaid vendor has, in the event of the bankruptcy of the purchaser, a legal right to recover on the goods which have already become the property of the purchaser but which have not yet reached him (*stoppage in transitu*). In such a case the sale is annulled, and, in consequence of the recovery, the vendor retakes the goods and is not deemed ever to have ceased to be the owner. There is in this a protection to neutral commerce, in the case of a genuine bankruptcy, too valuable to be sacrificed, and the second paragraph of Article 60 is for the purpose of its preservation.