

LE DROIT  
DE LA  
Guerre Maritime

D'APRÈS LES  
Conférences de la Haye et de Londres

PAR

Charles DUPUIS

PROFESSEUR A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES  
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1911



547443

BIBLIOTECĂ CENTRALA  
A  
UNIVERSITATII  
DIN  
BUCUREŞTI

No. Curent Format  
Nº Curent 39.900 Format  
Nº Inventar A 110/15 Anul  
Sectia Defogătării Raftul

LE DROIT

DE LA

GUERRE MARITIME

Invent. A. 11045

# LE DROIT

DE LA

# Guerre Maritime

D'APRÈS LES

Conférences de la Haye et de Londres

PAR

**Charles DUPUIS**

PROFESSEUR A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES  
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

41961



PARIS

DONATIUNEA  
EM. PORUMBĂD

**A. PEDONE, ÉDITEUR**

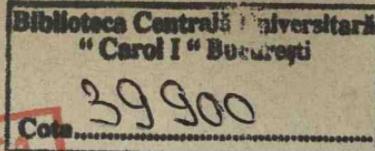
LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1911

Tous droits réservés

CONTROL 1953



1961

1956

D

pe 23/09

B.C.U. Bucureşti



C41961

## PRÉFACE

---

Lorsque j'ai publié, il y a douze ans, le *Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, rien ne permettait de prévoir l'œuvre considérable qui s'est accomplie, de 1907 à 1909, à la Haye et à Londres.

La Déclaration de Paris, du 16 avril 1856, avait marqué la première étape vers la précision et l'unification du droit de la guerre maritime ; mais les dispositions de cette déclaration étaient brèves ; en plusieurs points, elles étaient assez vagues ou assez souples pour prêter à des interprétations divergentes ; elles n'avaient été acceptées que pour être entendues de façons différentes. Elles semblaient concilier, grâce à des concessions mutuelles, les théories opposées de la Grande-Bretagne et des Puissances continentales. Elles atteignaient, moins en réalité qu'en apparence, les règles traditionnelles de l'Angleterre qui étaient favorables aux belligérants, sévères aux neutres. Après 1856, le gouvernement britannique s'est longtemps refusé à toute concession nouvelle ; il s'est longtemps refusé à toute concession qui aurait mis en cause les principes de sa jurisprudence et l'indépendance de ses appréciations. En 1899, à la Haye, comme en 1874,

à Bruxelles, s'il consentait à examiner les lois et coutumes de la guerre, c'était à la condition de limiter l'examen à la guerre sur terre. Sur mer, il craignait d'amoindrir les droits des belligérants ; il se souciait peu d'élargir les droits des neutres.

Mais depuis 1899, deux guerres ont modifié l'opinion du gouvernement anglais sur l'intérêt réel de la Grande-Bretagne. Dans la guerre sud-africaine, l'Angleterre belligérante s'est heurtée aux résistances de neutres puissants ; elle a éprouvé la faiblesse de prétentions contestées par des Etats assez forts pour ne pas subir sa loi. Dans la guerre russo-japonaise, l'Angleterre neutre a senti les inconvénients de l'arbitraire des belligérants ; elle a constaté que les tardives satisfactions données à ses réclamations n'avaient pas suffi à réparer les pertes auxquelles de longues incertitudes avaient exposé son commerce. De ces expériences, le gouvernement britannique a conclu d'abord que, belligérante ou neutre, l'Angleterre avait également intérêt à ce que les règles de droit fussent fixées et universellement reconnues ; il en a conclu ensuite que si la prédominance des droits des belligérants avait aidé la Grande-Bretagne à conquérir la suprématie maritime, la défense des droits des neutres était devenue nécessaire pour sauvegarder la puissance commerciale de l'empire britannique.

A la seconde Conférence de la Paix, le gouvernement anglais ne s'est plus opposé à la discussion du droit de la guerre maritime ; il y a surpris par la hardiesse de ses initiatives, par le sens et la portée de ses propositions.

La délégation britannique a proposé d'abolir la contrebande de guerre. Elle a proposé d'instituer une Cour internationale des prises. Elle a proposé de donner, à cette Cour, la mission d'appliquer le droit international si ce droit était clair, de le faire, s'il était incertain.

La contrebande de guerre n'a pas été abolie, mais huit Conventions ont réglé des questions relatives au droit de la guerre maritime et l'une de ces Conventions organise une Cour internationale des prises. Un sentiment très vif et très général s'est affirmé en faveur de l'unification du droit, de la limitation des droits des belligérants, de la protection des droits des neutres. Toutefois de graves oppositions subsistaient sur des points importants ; la conciliation des opinions contraires y paraissait malaisée ; elle ne pouvait être acquise sans de longues études. L'unification souhaitée ne pouvait donc pas être obtenue par l'entente immédiate des gouvernements. Elle fut confiée à la lente élaboration d'une jurisprudence unique par la Cour internationale des prises.

Mais l'opinion britannique s'émut des pouvoirs attribués à cette Cour ; elle vit les règles traditionnelles de l'Angleterre en péril ; elle s'alarma des longues incertitudes et des sacrifices inconnus qui devraient conduire à la certitude du droit. Le cabinet de Londres connut, sinon le repentir, du moins l'inquiétude. Il ne pouvait renier son initiative et laisser sans ratification une Convention dont il était l'un des principaux auteurs. Il ne pouvait, d'autre part, compter sur l'approbation du Parlement si le champ abandonné à l'arbitraire de la Cour n'était res-

treint, délimité et circonscrit par des règles fixes sur les questions essentielles.

De là, la convocation de la Conférence de Londres.

A la Haye, une part très large avait été laissée à l'improvisation. A Londres, tout fut minutieusement préparé d'avance. Les Puissances invitées à la Conférence furent priées de faire connaître, en des memorandums préalables, leurs vues sur le droit en vigueur. Ces memorandums furent étudiés par les soins du gouvernement britannique, avec le concours d'un délégué de la France, M. Fromageot ; de cette étude sortirent des bases de discussion établies sur les principes qui semblaient communément admis. Selon le désir du gouvernement anglais, la Déclaration de Londres affecta l'allure d'une déclaration interprétative du droit international, dégageant ce droit des excroissances nationales et fondant, sur l'unité ancienne des principes, l'unité nouvelle des conséquences. Anciennes ou nouvelles, les solutions de Londres avaient, en tout cas, le mérite de constater et de consacrer l'accord sur des questions qui divisaient à la Haye. Elles complétaient, dans une très large mesure, les solutions de la Haye ; elles formaient, avec celles-ci, un vaste ensemble et un même édifice (1).

---

(1) Des difficultés d'ordre constitutionnel ayant été soulevées aux Etats-Unis au sujet de la ratification de la Convention de la Haye relative à l'institution d'une Cour internationale des prises, la délégation américaine à la Conférence navale de Londres proposa un moyen ingénieux à l'effet de les résoudre. La Conférence

Le droit de la guerre maritime se trouvait entièrement renouvelé.

Le but de ce volume est de montrer les raisons, l'étendue et la portée du renouvellement accompli. Aussi ai-je cru bon de lui donner le même cadre qu'au *Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*. L'ordre des chapitres étant le même, il sera facile aux lecteurs qui en auraient le désir, de retrouver, sur chaque question, les développements qu'il était inutile de reproduire sur les antécédents et sur le dernier état du droit légué par le xix<sup>e</sup> siècle. J'ai cru utile toutefois de rappeler, dans un premier chapitre, les grandes lignes de l'évolution du droit de la guerre maritime avant d'indiquer les circonstances qui ont provoqué l'œuvre de la Haye et de Londres. Dans les chapitres suivants, je me suis efforcé de montrer, à côté des solutions admises par les deux Conférences, les raisons et la valeur des modifications accomplies. Un chapitre nouveau a dû être consacré à la matière nouvelle des mines sous-marines. Comme les mines destinées à détruire les navires de combat menacent, en réalité, tous les bâtiments, comme elles ris-

---

ne se jugeant pas compétente pour modifier la Convention de la Haye se borna à émettre le vœu que les Puissances représentées à Londres voulussent bien entrer en négociations pour accueillir la suggestion américaine. Un protocole additionnel à la Convention de 1907, en date du 10 septembre 1910, a levé les difficultés, par un procédé qui témoigne à la fois de la souplesse des actes internationaux et des heureux effets des égards mutuels entre les Puissances.

quent de compromettre les conquêtes des neutres et les droits de la navigation pacifique, c'est après l'examen de tous les problèmes anciens que devait être placé l'examen des difficultés qu'elles soulèvent, en remettant souvent en question des solutions qui semblaient acquises. Enfin, une courte conclusion a pour objet de résumer l'œuvre des deux Conférences et d'en souligner les bienfaits.

Les documents officiels concernant les travaux de la Haye et de Londres sont des mines, aussi précieuses qu'abondantes, où se trouvent réunis des matériaux du plus haut intérêt.

Le gouvernement néerlandais a publié, sous le titre *La deuxième Conférence internationale de la Paix* trois volumes in-quarto qui contiennent les rapports et les procès-verbaux de séances de la Conférence, des commissions, sous-commissions et comités d'examen. Le premier volume donne tous les rapports présentés à la Conférence et les procès-verbaux des séances plénières. Les second et troisième volumes donnent des rapports et des procès-verbaux de Commissions, sous-commissions ou comités d'examen. C'est dans le second volume que se trouvent les procès-verbaux de Commission concernant le projet de Convention concernant l'institution d'une Cour internationale de prises ; c'est dans le troisième volume que se trouvent les procès-verbaux de Commission concernant les autres questions relatives au droit de la guerre maritime. Tous les éléments essentiels des délibérations sont résumés dans les rapports très remarquables et très substantiels

de MM. Henri Fromageot (1), Louis Renault (2) et Georges Streit (3). Mais les observations et discours reproduits dans les procès-verbaux présentent parfois un très grand intérêt.

Le gouvernement britannique a publié, sur la Conférence de Londres, deux livres bleus (4). Le premier *Correspondence and documents respecting the international naval Conference held in London, december 1908-february 1909*, contient la correspondance relative à la convocation et à la préparation de la Conférence, les instructions très remarquables de sir Edward Grey à la délégation britannique et le rapport de cette délégation à sir Edward Grey sur les travaux de la Conférence. Le second *Proceedings of the international naval confe-*

---

(1) Rapport général sur les travaux de la quatrième commission : transformation des navires de commerce en navires de guerre, inviolabilité de la propriété ennemie sur mer, délai de faveur, contrebande de guerre, blocus, destruction des prises neutres, lois et coutumes de la guerre sur mer, protection de la correspondance postale sur mer, équipages de navires marchands ennemis capturés par un belligérant, exemption de capture des bateaux de pêche côtière et de certains autres navires en temps de guerre.

(2) Rapports sur les amendements à la Convention de la Haye du 29 juillet 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864, sur le projet de Convention concernant l'institution d'une Cour internationale des prises, sur le projet de Convention concernant l'institution d'une Cour internationale des prises, sur le projet de Convention concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

(3) Rapports sur le projet de Convention concernant le bombardement, par des forces navales, des villes, villages et habitations non défendus, sur le projet de Convention concernant la pose de mines sous-marines automatiques de contact.

(4) Miscellaneous, nos 4 et 5, 1909.

*rence held in London*, donne d'abord le texte (en français) du programme de la conférence et des « memorandums échangés en vue de la réunion de la Conférence navale de Londres et exposant la manière de voir des divers gouvernements sur les questions énumérées au programme proposé par le gouvernement britannique ». Il offre, ensuite, sur chaque question, le tableau des vues exprimées dans les différents memorandums et des observations destinées à servir de base aux délibérations de la Conférence, les procès-verbaux des séances plénières et les résumés très brefs des séances en commission, puis une longue série d'annexes donnant les propositions faites et les exposés présentés, sur diverses questions, par les délégués des Puissances, enfin les rapports présentés, par M. Louis Renault, à la Conférence au nom de la Commission et au nom du Comité de rédaction (1).

J'ai fait de larges emprunts à ces documents. Il m'a paru utile de citer souvent le texte même des rapports qui donnent le commentaire officiel des règles admises ou des discours et observations qui mettent en relief des idées importantes. Il m'a paru superflu de m'évertuer à dire moins bien ce qui avait été fort bien exprimé. Ne pouvant tout citer, j'ai cherché à reproduire les passages les plus caractéristiques et à extraire des documents officiels, ce qu'ils contiennent de plus essentiel.

L'œuvre de la Haye et de Londres est une œuvre collective et internationale. Elle est le résultat de la colla-

---

(1) Tous ces documents sont en français.

boration active et prolongée d'hommes éminents, délégués par les États les plus divers. Il serait vain de chercher quelle a été, dans cette œuvre, la part de chacune des Puissances. Il serait dangereux autant qu'inexact d'attribuer à aucune d'elles une influence prédominante sur les décisions prises. Mais ce n'est diminuer le rôle et les services d'aucune délégation que de constater la part notable de la délégation de France dans les travaux des deux Conférences, la part spéciale d'un délégué de la France dans la préparation de la Conférence de Londres. Il m'a été particulièrement agréable de relever les justes remerciements qui, à diverses reprises, ont été adressés, par les présidents des Commissions ou des Conférences à M. Louis Renault, rapporteur, à la Haye, de trois projets de conventions relatives au droit de la guerre maritime, président, à Londres, de la Conférence siégeant en commission et rapporteur général chargé des rapports présentés au nom de la Commission et au nom du Comité de rédaction (1). Grâce à

---

(1) V. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 11, t. III, p. 304 et 484 ; *Proceedings of the international naval Conference held in London*, p. 227.

« Nous avons eu l'honneur, a dit le comte Tornielli, président de la troisième commission de la Conférence de la Haye, à la troisième séance de cette commission, d'être assistés par les conseils et la haute expérience d'un homme dont la science juridique est accompagnée d'une remarquable clarté de conception et d'une grande sûreté de jugement. Bien que je craigne d'offusquer la modestie de ce savant complet, je ne saurais manquer au devoir d'enregistrer ici, une fois de plus, son nom dans les meilleures pages de la Conférence. Je nomme notre collègue, M. Louis Renault. »

« Je dois à tous mes collègues la reconnaissance la plus profonde,

l'autorité personnelle que lui donnent un esprit de justice et un esprit de conciliation universellement appréciés, M. Louis Renault a été l'un des principaux artisans de la grande œuvre qui a été accomplie. Qu'il permette ici, à son ancien élève, auquel des circonstances heureuses ont permis de rester, durant de longues années, à son école, de lui offrir ce livre comme un hommage de très grande reconnaissance, de très vive admiration et de très profonde affection.

---

a dit lord Desart à la deuxième séance plénière de la Conférence de Londres, mais je suis sûr de jouir de l'appui général pour signaler de nouveau les services inestimables rendus à la Conférence entière par M. Renault. Tant comme président de la commission et des comités que comme rapporteur, il nous a fait profiter de sa faculté inlassable de travail, de son expérience et de son impartialité et, maintes fois, ses conseils ont été pour moi au-dessus de tout prix. Nous sommes tous ses débiteurs et ce sont là des dettes qu'on ne peut régler qu'en remerciements venant droit du cœur ».

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

### CHAPITRE PREMIER

#### LE DROIT DE LA GUERRE MARITIME AVANT LES CONFÉRENCES DE LA HAYE ET DE LONDRES. — ORIGINES ET RAISONS DE CES DEUX CONFÉRENCES

	Pages
I. — Les variations et les incertitudes du droit de la guerre maritime avant les Conférences de la Haye et de Londres. . . . .	1
§ 1. — Rapports des États belligérants et des sujets neutres. — La guerre au commerce ennemi. — Conflits que la guerre au commerce ennemi entraîne entre belligérants et neutres : Conflits concernant le sort des navires et des cargaisons ; Conflits concernant le blocus ; Conflits concernant la contrebande de guerre. — La guerre russo-japonaise convertit l'Angleterre à cause des neutres. — Les insuffisances de la Déclaration de Paris. . . . .	1
§ 2. — Rapports des États belligérants et des États neutres. — L'évolution restrictive de l'hospitalité dans les ports neutres. . . . .	25
§ 3. — Le problème des mines sous-marines. . . . .	32
II. — Les Conférences de la Haye et de Londres. Leurs origines et leurs tendances . . . . .	35
§ 1. — L'initiative américaine et l'initiative russe . . .	35
§ 2. — La Conférence de la Haye et la Cour internationale des prises. . . . .	40
§ 3. — La Conférence de Londres . . . . .	47

## CHAPITRE II

## LES CONDITIONS DE LA GUERRE SUR MER

I. — La guerre au commerce et l'inviolabilité de la propriété privée. . . . .	55
II. — Conséquences du droit de capture pour les équipages des navires capturés. . . . .	87
III. — La guerre au littoral et la Convention concernant le bombardement par des forces navales. . . . .	93
§ 1. — Interdiction de bombarder les ports et côtes non défendus . . . . .	94
§ 2. — Exceptions à l'interdiction de bombarder les ports et côtes non défendus. — A. Destruction d'ouvrages ou établissements utilisables par les forces armées. — B. Réquisitions . . . . .	97
§ 3. — Règles applicables aux bombardements licites. . . . .	101

## CHAPITRE III

## LES MARINES AUXILIAIRES ET LA TRANSFORMATION DES NAVIRES DE COMMERCE EN BATIMENTS DE GUERRE

L'abolition de la course et la formation des marines auxiliaires. — La Convention de 1907 et la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre. — Où la transformation peut-elle être opérée ? — La transformation peut-elle être opérée en pleine mer ? — La retransformation, en navire de commerce, d'un vaisseau transformé en bâtiment de guerre, est-elle licite ? . . . . .	103
---	-----

## CHAPITRE IV

## DU CARACTÈRE HOSTILE. — PROPRIÉTÉ ENNEMIE ET PROPRIÉTÉ NEUTRE

I. — La formule de la Déclaration de Paris . . . . .	124
--	-----

II. — Navires ennemis et navires neutres. — Le caractère ennemi ou neutre dépend, en principe, du droit au pavillon. — Transfert de pavillon. — Engagement dans la navigation réservée de l'ennemi . . . . .	126
III. — Marchandises ennemis et marchandises neutres . . . . .	142

## CHAPITRE V

## DES EXCEPTIONS AU DROIT DE CAPTURE

I. — Navires de commerce ennemis au début des hostilités. — Navires ennemis dans les ports belligérants. — Navires ennemis rencontrés en mer. — Navires construits en vue d'une transformation en bâtiments de guerre . . . . .	163
II. — Navires affectés de façon permanente ou temporaire au transport des blessés, malades et naufragés. . . . .	176
§ 1. — Convention du 29 juillet 1899. — Bâtiments de secours. — Personnel de secours. — Condition des blessés, malades et naufragés . . . . .	181
§ 2. — Convention du 18 octobre 1907. — Bâtiments de secours. — Infirmeries des vaisseaux de guerre. — Cessation des immunités. — Extension des immunités. — Personnel de secours. — Condition des blessés, malades et naufragés. . . . .	192
III. — Bateaux de pêche côtière et de petite navigation locale . . . . .	206
IV. — Navires chargés de missions scientifiques, religieuses ou philanthropiques . . . . .	212
V. — Correspondance postale. . . . .	213

## CHAPITRE VI

## DU BLOCUS

I. — La formule de la Déclaration de Paris. . . . .	218
---	-----

41961

II. — Le blocus à la Conférence de la Haye . . . . .	220
III. — Les instructions de sir Edward Grey pour la Conférence de Londres . . . . .	223
IV. — Les dispositions de la Déclaration de Londres . . . . .	230
§ 1. — Conditions de validité du blocus. — Effectivité. — Notoriété. — Déclaration de blocus. — Notification générale de la déclaration de blocus. — Notification spéciale de la déclaration de blocus. — Modifications du blocus. . . . .	230
§ 2. — Effets du blocus. . . . .	247
§ 3. — Sanction de la violation du blocus. . . . .	262

## CHAPITRE VII

### CONTREBANDE DE GUERRE

I. — La contrebande de guerre à la Conférence de la Haye . . . . .	263
II. — La contrebande de guerre d'après la Déclaration de Londres . . . . .	283
§ 1. — Objets de contrebande de guerre. — Contrebande absolue. — Contrebande conditionnelle. — Objets qui ne peuvent être traités de contrebande de guerre. . . . .	283
§ 2. — De la destination. — Contrebande absolue. — Contrebande conditionnelle. . . . .	296
§ 3. — Sanctions du transport de contrebande de guerre. . . . .	307

## CHAPITRE VIII

### DE L'ASSISTANCE HOSTILE

I. — Les vaisseaux auxiliaires à la Conférence de la Haye . . . . .	327
II. — L'assistance hostile d'après la Déclaration de Londres . . . . .	333

## CHAPITRE IX

### DROIT DE VISITE

Le droit de visite et les navires sous convoi. . . . .	346
--	-----

## CHAPITRE X

## CAPTURE

I. — Causes de capture . . . . .	361
§ 1. — Résistance à la visite . . . . .	362
§ 2. — Destruction ou irrégularité des papiers de bord .	366
II. — Conséquences de la capture . . . . .	367
§ 1. — La destruction des prises avant la Conférence de la Haye . . . . .	368
§ 2. — La destruction des prises à la Conférence de la Haye . . . . .	372
§ 3. — La destruction des prises neutres d'après la Déclaration de Londres . . . . .	382
§ 4. — Dommages-intérêts pour saisie injustifiée . . . . .	394

## CHAPITRE XI

## JUGEMENT DES PRISES. — LA COUR INTERNATIONALE DES PRISES

I. — Le jugement des prises par les tribunaux du capteur et les origines de la Cour internationale . . . . .	399
II. — La Convention pour l'établissement d'une Cour internationale des prises . . . . .	423
§ 1. — Compétence et pouvoirs de la Cour internationale des prises. — Cas dans lesquels le recours à la Cour internationale est admis. — Qui peut exercer le recours. — Règles à appliquer par la Cour internationale des prises. — Décisions que peut rendre la Cour internationale des prises. . . . .	423
§ 2. — Organisation de la Cour internationale des prises. . . . .	440
§ 3. — Procédure devant la Cour internationale des prises. — Formes du recours. — Procédure. — Règlement des frais. — Règlement d'ordre intérieur. — Délégation de la Cour . . . . .	454
§ 4. — Dispositions finales concernant l'application, la révision et la dénonciation de la Convention . . . . .	466

## CHAPITRE XII

## DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS NEUTRES

I. — Origines et raisons de la Convention du 18 octobre 1907, concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.	473
Indifférence ancienne et exigences récentes des belligérants en ce qui concerne la tolérance des Etats neutres. — Les étapes des exigences des belligérants ; La guerre de la Révolution française avec l'Angleterre ; La guerre de sécession américaine ; La guerre russo-japonaise. — Le conflit des thèses et les dispositions des Puissances à la Conférence de la Haye.	
II. — La Convention du 18 octobre 1907. . . . .	490
§ 1. — Les projets présentés et les principes admis . . . . .	490
§ 2. — Devoirs des belligérants à l'égard des États neutres. — Respect des droits souverains des États neutres ; abstention d'actes de nature à compromettre la neutralité de ces Etats. — Actes d'hostilités. — Institution de juridictions des prises. — Bases d'opérations. . . . .	497
§ 3. — Obligations et droits des Etats neutres. — Impartialité et abstention. — Devoirs de prohibition : A. Sortie de navires destinés à croiser contre un belligérant. — B. Admission et séjour de navires de guerre belligérants. — C. Réparations et ravitaillement. — Réparations. — Approvisionnements militaires. — Approvisionnements concernant la navigation. — Combustible. — D. Admission des prises. — Mesures à l'égard des navires qui restent indûment au port neutre. — Devoirs de surveillance des États neutres. — Exécution de la Convention. — Modifications, au cours d'une guerre, des règles édictées par un État neutre. . . . .	506

## CHAPITRE XIII

## DE L'EMPLOI DES MINES SOUS-MARINES

I. — L'emploi des mines pendant la guerre russo-japonaise et les solutions rationnelles. . . . .	545
--	-----

<b>II. — La convention du 18 octobre 1907 relative à la pose des mines . . . . .</b>	<b>549</b>
Les diverses espèces de mines. — Mines non amarrées. — Torpilles. — Mines amarrées. — Emploi des mines par les neutres. — Enlèvement des mines. — Délai indéfini pour la mise en usage des mines conformes aux prescriptions de la Convention. . . . .	549
<b>III. — Les insuffisances de la Convention du 18 octobre 1907 . . . . .</b>	<b>581</b>

### CONCLUSION

#### L'ŒUVRE DE LA HAYE ET DE LONDRES

L'œuvre de certitude et d'unification. — Le gain des neutres. — Le gain des belligérants. — La menace des mines. — Les effets probables de l'œuvre de la Haye et de Londres . . . . .	593
---	-----

### APPENDICE

<b>I. — État des ratifications et adhésions données aux Conventions du 18 octobre 1907 concernant le droit de la guerre maritime tel qu'il résulte des décrets de promulgation insérés au <i>Journal officiel</i> du 8 décembre 1910. . . . .</b>	<b>605</b>
<b>II. — Convention relative à l'ouverture des hostilités . . . . .</b>	<b>609</b>
<b>III. — Convention concernant la Cour internationale des prises et Déclaration de Londres. . . . .</b>	<b>610</b>
<b>IV. — Texte du protocole additionnel à la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, en date du 19 septembre 1910. . . . .</b>	<b>611</b>
<b>TABLE ALPHABÉTIQUE. . . . .</b>	<b>614</b>

---

## CHAPITRE PREMIER

LE DROIT DE LA GUERRE MARITIME AVANT LES  
CONFÉRENCES DE LA HAYE ET DE LONDRES. —  
ORIGINES ET RAISONS DE CES DEUX CONFÉRENCES.

---

### I

Les variations et les incertitudes du droit  
de la guerre maritime avant les conférences de la Haye  
et de Londres.

#### § 1. — Rapports des Etats belligérants et des sujets neutres.

1. — Le droit de la guerre maritime a des origines lointaines. Dès la fin du moyen âge, ses principes et ses règles, — tels du moins qu'ils étaient admis dans la Méditerranée — ont été enregistrés dans le *Consulat de la mer* ; la Grande-Bretagne, devenue grande Puissance maritime, a donné, aux dispositions fondamentales du célèbre Recueil de Barcelone, la consécration de sa jurisprudence et de sa force(1). Mais le Consulat de la mer ne décidait pas tout ; il n'était pas

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 45 et suiv.

admis par tous. Si le droit de la guerre maritime peut revendiquer le privilège de son ancienneté, il ne saurait guère s'en enorgueillir ; car, après avoir oscillé, durant des siècles, entre des règles contraires, il n'avait réussi à se fixer, en formules généralement reconnues, que sur un petit nombre de points ; encore l'accord était-il loin d'être parfait sur le sens et l'interprétation de certaines de ces formules qui n'avaient dû leur succès qu'à leur incertitude.

La raison des variations du droit de la guerre maritime est aisée à découvrir. La guerre se poursuivait, sur mer, dans un tel enchevêtrement d'intérêts contraires que, pour résoudre les conflits résultant de cet enchevêtrement, des solutions multiples et souvent contradictoires s'offraient aux sollicitations des passions opposées.

**2.— La guerre au commerce ennemi.**— Instinctivement, sous la pression de circonstances et de nécessités inéluctables, les belligérants du moyen âge s'étaient attaqués, sur mer, à la propriété de leurs adversaires. La conquête des navires et des cargaisons ennemis avait paru l'objet essentiel de la lutte. Souvent les querelles étaient nées de la jalouse commerciale, de la prétention, ouvertement affichée ou secrètement gardée, au monopole du commerce dans telles ou telles mers. Or, le monopole de la navigation entraînait, tout naturellement, pour ceux qui en entendaient jouir, le droit de confisquer les navires et marchandises engagés dans les opérations réservées ; en tout cas, la guerre offrait l'occasion de ruiner la puissance commerciale qui portait ombrage et que la concurrence pacifique n'avait pas réussi à abattre.

Lorsque la formation des grandes monarchies mit aux prises des Etats de plus grande envergure, la capture et la confiscation des propriétés ennemis demeurèrent la règle incontestée

des guerres maritimes. Les rigueurs déployées sur mer étaient alors en harmonie avec les rigueurs déployées sur terre. Le pillage et la destruction étaient, en effet, pratiqués, sans scrupules, dans les guerres terrestres ; les vieux auteurs posaient en principe que la guerre rend ennemis, les uns des autres, les sujets des Etats ennemis ; ils tiraient volontiers, du principe, la conclusion que partout, sur terre ou sur mer, la guerre autorisait la spoliation. Mais, sur terre, dès longtemps, soit en droit soit en fait, des exceptions et des tempéraments furent apportés à la rigueur des principes ; exceptions et tempéraments ne firent que croître et multiplier avec le temps, si bien que la différence des coutumes transformées sur terre et immobilisées sur mer finit par devenir, pour beaucoup, un sujet de scandale.

3.— L'allure toute contraire du droit de la guerre sur terre et sur mer peut cependant être aisément expliquée.

Dans la guerre sur terre, destruction et confiscation de biens sont à la fois plus cruelles et moins utiles ; elles peuvent souvent être dangereuses. Le pillage des maisons et l'incendie des villages laissent sans ressources et condamnent à la mort des habitants inoffensifs ; le pillage alourdit les convois des vainqueurs ; il détourne de la discipline des combats les soldats avides de jouir de leur butin ; le désespoir risque d'armer les populations menacées ou spoliées, de transformer en ennemis actifs les paysans et les bourgeois dont la placidité est tout à l'avantage de l'envahisseur. D'ailleurs, le but de la guerre sur terre n'est pas de priver les sujets de l'ennemi de leurs habitations, de les déposséder de leur sol, de leur enlever leurs biens pour enrichir les soldats victorieux ; ce but peut être soit d'annexer un territoire, soit d'imposer au vaincu une indemnité pécuniaire ou quelque servitude d'ordre politique ou d'ordre éco-

nomique ; en tous cas, l'occupation du territoire suffit à exercer la contrainte qui détermine à céder.

Sur mer, la confiscation des navires et cargaisons de l'ennemi peut, sans doute, causer des ruines individuelles, mais elle ne consomme pas, avec la brutalité d'une dévastation systématique, la ruine totale de populations surprises par l'invasion ; elle ne frappe que les biens aventurés sur un élément qui, en dehors de toute guerre, comporte des risques sérieux ; elle limite la perte à l'aléa couru ; enfin, loin de compromettre le succès des opérations du beligérant capteur, elle a été souvent la condition nécessaire pour atteindre l'objet même de la guerre. Plus d'une guerre maritime, en effet, dans les temps modernes aussi bien qu'au moyen âge, n'a eu d'autre raison que la recherche passionnée de la suprématie commerciale ou la volonté très ferme d'arrêter le développement des affaires d'un rival trop heureux. Or, pour conquérir le premier rang dans le commerce de mer, ou simplement pour abaisser la marine marchande de leurs adversaires, les Etats modernes, comme les cités marchandes de l'Italie médiévale, devaient enlever à leurs ennemis navires, frets et clients ; ils faisaient coup double en faisant commerçer, sous leur propre pavillon, les vaisseaux dénationalisés de l'ennemi. Par là, le tort causé à leurs rivaux, l'avantage acquis pour eux-mêmes se prolongeaient bien au delà de la cessation de la lutte et assuraient à la paix rétablie les profits en vue desquels la guerre avait été entreprise.

Il semble que de tels profits ne doivent plus être désormais recherchés. Il semble que l'esprit de la civilisation moderne soit contraire à la poursuite de gains qui ont un air de rapine, que cet esprit répugne à réduire, par la force, les concurrences auxquelles la liberté assure la victoire. A y regarder de près, peut-être risquerait-on de constater quelques con-

tradictions entre les formules élevées que prônent les auteurs, qu'affichent les chancelleries et les sombres réalités, les appétits et les passions qui poussent à la guerre ; peut-être ne serait-il pas malaisé de découvrir, parmi les causes actuelles de l'inquiétude européenne, certains mécontentements causés par les déboires de la libre concurrence et quelques secrets désirs d'arrêter la croissance, sinon de réduire l'importance, de flottes marchandes qui réussissent trop bien. Mais laissons de côté toute considération pessimiste de nature à choquer la foi que notre époque, si sceptique par ailleurs, aime à affirmer, en sa supériorité morale ; supposons que le désir de fortifier leur marine de commerce aux dépens de celle de l'ennemi ne doive plus désormais tenter les belligérants ; admettons que la guerre se décide sans envie et se poursuive sans cupidité ; la saisie et la confiscation des propriétés ennemis rencontrées en mer n'apparaîtront pas moins comme des éléments encore essentiels de toute guerre maritime sérieuse, j'entends de toute guerre maritime qui ne serait pas le simple prélude ou le simple auxiliaire d'une guerre terrestre. Si, d'instinct et parfois avec une avidité de lucre qui a fait scandale, les belligérants ont, de tout temps, couru sus aux vaisseaux marchands de l'ennemi, il est facile de se rendre compte que l'instinct les guidait sûrement et que, seule, l'avidité aurait dû être réfrénée.

Les combats d'escadre, les destructions de navires de guerre sont, en effet, aussi insuffisants que les batailles livrées sur terre pour atteindre le but de la guerre, dicter la paix, imposer les conditions du vainqueur. Restreindre la lutte aux forces militaires des belligérants n'a jamais été qu'une belle illusion propagée par la philosophie superficielle du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'atteinte vive aux sources de prospérité de la nation ennemie, la désorganisation de la vie nationale par la pesante pression de

l'occupation du territoire, par l'interruption des communications, par l'arrêt des échanges, décident seules, sur terre, de la reddition du vaincu. La défaite des armées n'a d'importance que parce qu'elle est le prélude nécessaire de l'occupation et de la coercition qui en résulte. Sur mer, la destruction d'escadres n'aurait d'autre effet que de permettre un débarquement si, respectueux de la liberté commerciale et s'inclinant devant l'intangibilité de la propriété privée, les flottes de guerre victorieuses laissaient passer sans entraves les navires de l'ennemi, chargés de vivres ou de matières premières à destination de leur patrie ou portant les produits de leur industrie nationale à tous les marchés du monde.

D'instinct, les belligérants ont interdit, à leurs ennemis, l'usage de la mer ; ils ont fait, de la confiscation, la sanction de cette interdiction. Sur terre, où ils ont toutes facilités de contrôle et de surveillance, ils n'éprouvent aucun scrupule à confisquer les véhicules et chargements qui circulent, au mépris de leurs ordres, en pays occupé. Sur mer, où il ne peut être question d'occupation, il n'est que plus nécessaire de sanctionner rigoureusement les infractions à l'interdiction de transport qui peut seule amener la reddition du vaincu.

Sans doute, en certains cas, l'interdiction de l'usage de la mer est une arme inefficace ; entre Puissances terriennes et voisines, la plupart du temps, les opérations maritimes seront sans effets sur l'issue de la lutte ; les adversaires, en pareil cas, agiront sagement en faisant l'économie de confiscations inutiles dont le vaincu aurait à payer les frais. Ainsi firent, en 1866, la Prusse, l'Autriche et l'Italie, et les trois Puissances furent, en cela, moins humaines qu'avisées (1). Mais, entre Puissances

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 59.

dont l'une au moins dépend de la mer et ne saurait se passer du trafic de ses vaisseaux, l'interdiction de l'usage de la mer devient un élément essentiel de la lutte. Il est difficile d'imaginer, qu'en cas de guerre, les ennemis de la Grande-Bretagne s'abstiennent d'inquiéter les navires marchands sous pavillon britannique, qu'ils hésitent à saisir ces navires avec leurs cargaisons de vivres ou de coton à destination de Londres ou de Liverpool, ou avec leurs chargements de produits fabriqués par les usines anglaises à l'usage des cinq parties du monde. Le jour est encore éloigné, s'il doit jamais venir, où les perfectionnements de la navigation aérienne permettront aux armées de franchir les mers en se jouant ; tant que ce jour ne sera pas arrivé, la difficulté d'opérer un débarquement en terre anglaise mettra un obstacle formidable à ce que la Grande-Bretagne puisse être réduite par l'occupation de son sol ; les Puissances du continent ne pourront, par suite, renoncer à entraver, en cas de guerre, les opérations commerciales de la marine britannique. Si l'Angleterre est la Puissance la plus menacée par le droit de capture, ce n'est pas la seule contre laquelle ce droit puisse efficacement servir. Pour tous les Etats dont le commerce de mer est important, l'interruption, même partielle, des communications maritimes est une gêne ; les pertes directes et indirectes qui résultent de cette interruption sont sensibles ; elles constituent une pression qui peut n'être pas assez décisive pour dicter la paix, mais qui peut contribuer à la faire accepter.

En outre, la crainte des risques peut, en bien des cas, conseiller utilement la modération et assurer la prédominance des idées pacifiques. S'il est inévitable que la guerre use de moyens énergiques, il est bon que l'énergie même de ces moyens détourne, par les aléas qu'elle entraîne, de céder aux passions

belliqueuses. En résumé, l'interdiction de l'usage de la mer est nécessaire en certains cas, utile dans d'autres, parfois superflue, toujours quelque peu aléatoire et par là même dangereuse pour ceux qui y recourent aussi bien que pour ceux contre qui elle est dirigée ; il est bon que les périls qu'elle entraîne fassent redouter la guerre aux Etats qui, s'ils n'en sentaient la menace, auraient des raisons de se croire invulnérables ou même simplement de se juger moins vulnérables.

**4. — Conflits d'intérêts que la guerre au commerce ennemi entraîne entre belligérants et neutres.** — Si la guerre au commerce, si la confiscation de la propriété privée ne mettaient en cause et en danger que les biens des belligérants, les attaques menées parfois si vivement contre le principe traditionnel de la guerre maritime seraient vouées, sans doute, à de perpétuels échecs. A ceux qui réclament, au nom de la civilisation, le respect de la propriété, pour humaniser la guerre, il est aisé de répondre qu'il est moins cruel de s'attaquer aux biens qu'aux vies, que le meurtre est après tout plus grave que le vol, et que qualifier de vol la confiscation de biens risqués au mépris des injonctions de l'ennemi, c'est s'obliger à qualifier de meurtre l'atteinte à la vie des soldats ou marins qui disputent à l'adversaire les positions que celui-ci leur prétend interdire. La seule raison capable de contraindre les belligérants à renoncer au droit de capture serait l'inutilité des atteintes à la propriété privée, et de cette inutilité la preuve demeure toujours à faire.

Mais, si l'attaque de front n'a pas réussi et si elle ne semble comporter aucune chance de victoire, l'attaque de flanc, indirecte, détournée, parfois même inconsciente, compte à son actif quelques succès et peut en espérer d'autres. La guerre au commerce ennemi ne peut produire tous ses effets en s'at-

taquant aux seuls biens de l'ennemi ; elle doit souvent, pour atteindre l'ennemi, frapper les neutres. Pour produire son maximum d'efficacité, l'interdiction de l'usage de la mer devrait être, en effet, absolue ; elle devrait mettre obstacle à tous transports en provenance ou à destination des ports ennemis ; elle devrait supprimer tout trafic, sans distinction de la qualité des navires ou des cargaisons. Le désir avoué ou secret des belligérants a toujours été la suppression complète du commerce de leurs ennemis et la suppression de tout *commerce ennemi* implique suppression de tout *commerce avec l'ennemi*. Quand les belligérants se sont cru assez forts vis-à-vis des neutres, ils ne se sont guère fait scrupule d'intimer, à ceux-ci, l'ordre de cesser tous rapports avec les ennemis. Ils l'ont fait tantôt sous la forme franche et brutale de l'interdiction absolue de commerce, tantôt sous la forme détournée de proclamations de blocus général. Les neutres ont dû parfois, sous l'empire de la force, subir des prétentions aussi excessives ; ils n'ont jamais consenti à reconnaître la légitimité. Pourquoi, demeurant étrangers à la guerre, seraient-ils condamnés à en faire les frais ; pourquoi, demeurant en paix avec chacun des belligérants, seraient-ils réduits à rompre tous rapports avec deux amis parce que ceux-ci auraient cessé de s'entendre entre eux ; pourquoi payer du sacrifice de leur commerce la querelle survenue et pourquoi incliner leurs intérêts et leurs droits devant de simples injonctions qui ne coûteraient que deux traits de plume aux belligérants. C'est à ces derniers et non aux neutres de supporter le poids de la guerre ; l'interdiction générale de commerce subordonne entièrement les droits des neutres à ceux des belligérants ; or entre Etats indépendants, ce n'est pas de subordination qu'il peut s'agir, mais de conciliation.

5. — La conciliation, il est vrai, ne laisse pas d'être ma-

laisée. S'il était possible de maintenir inaltérés, pendant la guerre, les rapports des neutres avec chacun des belligérants, le maintien du *statu quo* semblerait une solution acceptable, en dépit des avantages qu'il pourrait offrir parfois à l'un des belligérants. Mais il est absolument chimérique d'imaginer que la guerre puisse demeurer sans influence sur les relations commerciales des neutres et des belligérants ; il est inévitable que la guerre profite aux neutres au détriment des belligérants ou qu'elle nuise aux neutres à l'avantage des belligérants. Si les neutres sont libres de poursuivre, sans entraves, leur commerce avec les belligérants, ils ont toute chance d'accroître leurs opérations ; ils doivent recueillir une partie des transports qui, périlleux sous le pavillon ennemi, vont chercher un abri sous le leur ; ils peuvent, si les belligérants ne produisent pas eux-mêmes tout ce qui est nécessaire pour soutenir la lutte, les fournir d'objets utiles à la guerre ; ils doivent développer singulièrement, de ce chef, leur activité du temps de paix ; si les belligérants, avant la guerre, se servaient, pour leurs transports, des vaisseaux de l'ennemi, les neutres peuvent se substituer à ces navires ; ils doivent gagner, aux dépens des adversaires, une clientèle qu'ils ne restitueront, pas, la paix venue. Si les neutres, au contraire, voient restreindre leur liberté, s'ils doivent subir, de peur de prêter assistance aux belligérants, des entraves inconnues en temps de paix, l'insécurité de leurs opérations se traduira nécessairement soit par la diminution de leur fret accoutumé, soit par un accroissement des risques et des charges pour leur navigation. En dépit des prohibitions, il est vrai, les plus hardis, si leur hardiesse déjoue la répression, pourront réaliser des bénéfices fabuleux, mais les plus timides ou bien les audacieux desservis par les circonstances auront à subir des

pertes énormes. Plus la liberté des neutres sera grande, plus grand sera le parti qu'en pourra tirer l'adversaire le plus faible ou le plus dépendant de ses rapports avec les marchés étrangers. Plus les restrictions seront multipliées, plus les neutres auront à souffrir des aléas de leurs aventures et des hésitations de leur clientèle.

6. — Les modes les plus divers de conciliation ont été tentés entre les intérêts contraires et les prétentions contradictoires des belligérants et des neutres ; l'accommodement entre les formules opposées a été dicté, selon les temps et les circonstances, par l'état respectif des forces des belligérants d'une part et des neutres d'autre part.

Les neutres ne doivent pas prêter aide à nos adversaires ; leur commerce n'est licite que s'il est innocent ; il n'est innocent qu'autant qu'il est inoffensif pour nous, tel était le principe dont s'inspiraient invariablement les belligérants, mais comme il n'y a pas de commerce qui ne contribue à soutenir l'état économique de l'adversaire, il n'y en a point qui soit absolument inoffensif, et une tendance inévitable devait induire les belligérants à restreindre la notion du commerce inoffensif jusqu'au point où la restriction, provoquant la révolte des neutres, risquait de leur susciter de nouveaux ennemis.

Nous avons droit de poursuivre nos opérations commerciales du temps de paix, nous avons droit à la liberté tant que nous n'en abusons pas au point d'en faire dégénérer l'usage en actes d'hostilité, tel était le principe invoqué par les neutres, et comme le simple transport d'objets, de quelque nature que ce soit, n'est qu'un acte de commerce et non un acte d'hostilité, comme il n'y a qu'un petit nombre d'objets dont l'usage exclusivement belliqueux prête, à leur transport, le caractère d'une aide indirecte mais certaine au belligérant, une tendance toute

naturelle devait porter les neutres à réclamer les conséquences de la liberté, donc à restreindre la notion de l'acte de transport hostile jusqu'au point où la nocuité de la restriction risquait de pousser le belligérant lésé à préférer la lutte ouverte à une neutralité trop nuisible à ses intérêts.

Les contestations et les discussions se sont multipliées entre belligérants et neutres sous les formes les plus diverses ; elles ont mis en cause, tour à tour ou simultanément, la qualité hostile ou neutre des objets transportés et des navires transporteurs, la destination des bâtiments, la nature et l'emploi possible des cargaisons litigieuses.

**7. — Conflits concernant le sort des navires et des cargaisons.** — Le système dit de « l'infection hostile » permettait aux navires neutres d'aller de port neutre à port belligérant ou de port belligérant à port neutre, chargés de cargaisons neutres ; il permettait aux marchandises neutres d'aller en pays belligérant ou d'en venir pourvu que ce fût sous pavillon neutre, mais il confisquait et le navire neutre assez imprudent pour accueillir à son bord des biens ennemis et la marchandise assez folle pour rechercher l'hospitalité d'un navire ennemi. Le système était singulièrement rigoureux et singulièrement nuisible aux neutres, surtout en ce qui concernait le sort du navire compromis, perdu par la présence à bord de quelques marchandises ennemis. Une aide bien faible prêtée au belligérant chargeur ou destinataire entraînait une pénalité bien dure pour une faute bien légère. La faiblesse des neutres en face de belligérants intolérants pouvait seule expliquer une conciliation aussi déastreuse pour les premiers.

Plus rationnelle et plus douce, la solution du « Consulat de la mer », longtemps admise par la Grande-Bretagne, assurait encore une protection énergique et une véritable préémi-

nence aux droits des belligérants. D'après le Consulat de la mer, toutes les propriétés neutres, — navires ou marchandises, — étaient respectées, mais toutes les propriétés ennemis, — navires ou marchandises, — étaient confisquées. Le navire ou la marchandise neutres n'étaient plus compromis, infectés par le contact avec la marchandise ou le navire ennemis, mais le navire neutre ne procurait à la marchandise ennemie et la marchandise ennemie ne devait au navire neutre aucune protection.

La liberté de la marchandise neutre à bord du navire ennemi avait bien quelque prix, mais la confiscation de la marchandise ennemie à bord du navire neutre grevait d'un poids bien lourd la marine marchande des Etats neutres. Pour les vaisseaux accoutumés au transport de marchandises étrangères, une guerre qui mettait en cause leurs clients habituels pouvait facilement devenir une occasion de ruine ; le fret risquait de désérer leur pavillon impuissant à donner la sécurité, et si — audacieux ou pressés par la nécessité, — les sujets des belligérants continuaient à donner leurs cargaisons, les croiseurs de l'adversaire, guettant les chargements ennemis, faisaient peser, sur les vaisseaux neutres, la constante menace d'une conduite onéreuse aux ports du capteur. Aussi les « rouliers des mers », les Hollandais, eurent-ils pour constante préoccupation de libérer les marchandises ennemis à bord des navires neutres, quitte à abandonner, s'il le fallait, aux prises des belligérants, les marchandises neutres chargées sur navires ennemis. « Le pavillon couvre la marchandise » devint le cri de ralliement des neutres conscients de leurs intérêts et assez forts pour en exiger le respect ; ce fut la formule adoptée par les deux ligues de neutralité armée (1780 et 1800) ; ce fut aussi la règle admise par la France quand, en 1778, reprenant après les désastres

de la guerre de sept ans, la lutte contre la suprématie britannique, la France eut besoin des sympathies pour ne pas dire des complicités des neutres.

L'Angleterre avait abattu ses rivales avec le système du Consulat de la mer ; elle attribuait volontiers, à ce système, la conquête de sa prééminence ; elle lui savait gré de ses services et lui conservait, avec sa reconnaissance pour le passé, sa confiance pour l'avenir. Cependant, alliée, en 1854, à la France contre la Russie, elle ne pouvait, ni suivre dans ses opérations des règles contraires aux règles françaises, ni imposer à la France ses propres règles. L'unification de conduite fut le prix de concessions réciproques. L'Angleterre consentit à respecter la marchandise ennemie sous pavillon neutre et la France, qui confisquait la cargaison neutre sous pavillon ennemi, consentit à admettre, sur ce point, la règle plus libérale du Consulat de la mer. La guerre au commerce ennemi ne pouvait avoir, contre la Russie, que des effets négligeables. L'adoucissement des règles traditionnelles ne pouvait nuire au succès de la lutte ; il devait, par contre, être apprécié des neutres dont la France et l'Angleterre, désireuses d'obtenir le concours, avaient tous motifs de ménager les intérêts.

Sur une expérience très brève dont les conditions très spéciales excluaient, en réalité, toutes conclusions décisives, les vainqueurs de la guerre de Crimée crurent pouvoir fixer, en certains points, le droit de la guerre maritime. Et, conformément à la pratique anglo-française de la guerre récemment terminée, la déclaration de Paris du 16 avril 1856 consacra le double principe que « le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre » et que « la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

8. — La déclaration de Paris avait, sans doute, mille fois raison de constater, dans son préambule, « que le droit maritime en temps de guerre a été, pendant longtemps, l'objet de contestations regrettables, que l'incertitude du droit et des devoirs en pareille matière donne lieu, entre les neutres et les belligérants, à des divergences d'opinion qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits, qu'il y a avantage, par conséquent, à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important ».

Ces constatations, très exactes en 1856, devaient l'être encore au lendemain de la guerre russo japonaise, et elles devaient alors, comme en 1856, provoquer de nouveaux efforts vers la fixation, la certitude et l'uniformité. Mais le fait même de leur actualité et de leur vérité persistantes suffit à démontrer que la déclaration de Paris n'avait pas donné de solutions définitives et complètes aux problèmes du droit de la guerre maritime.

La double règle, concernant la marchandise ennemie sous pavillon neutre et la marchandise neutre sous pavillon ennemi, avait satisfait tous les Etats de faible puissance maritime qui, ayant plus de chances de souffrir de la guerre que d'en profiter, étaient les partisans nés de toute limitation des droits des belligérants, de toute extension des droits des neutres. La Grande-Bretagne avait vu, dans l'abolition de la course, proclamée par la déclaration du 16 avril 1856, la suppression de la seule arme capable de mettre sa supériorité en péril ; pour un avantage de cette importance, elle avait jugé que la renonciation au droit de confisquer les propriétés ennemis à bord des navires neutres n'était pas une rançon excessive. D'ailleurs, la jurisprudence britannique offrait, dans l'arsenal de ses précédents et de ses déductions, plus d'une ressource pour limiter les effets du sacrifice consenti. La déclaration de Paris avait introduit moins d'unifor-

mité que ne le pensaient ses auteurs ; les termes *navires ennemis*, *navires neutres* n'avaient pas le même sens en Angleterre et sur le continent ; l'élasticité de la notion du caractère hostile permettait aux Anglais d'abattre le pavillon neutre, par suite, de supprimer l'immunité à bord d'un grand nombre de vaisseaux.

Néanmoins, quelles que fussent les restrictions défavorables aux neutres que tinssent en réserve les monuments de la jurisprudence britannique, le principe de la liberté des marchandises sous pavillon neutre ouvrait au commerce belligérant un refuge ; il mettait ce commerce, sinon toujours, du moins souvent, à l'abri des coups de l'ennemi. Par là même, la guerre au commerce perdait de son efficacité, et les Anglais les plus attachés aux traditions dont paraissait issue la prédominance britannique se montraient inquiets de l'atteinte portée à la puissance offensive de la Grande-Bretagne ; ils s'indignaient des dispositions de la déclaration de Paris ; ils en réclamaient l'abolition. Leurs doléances n'ont pas ému le gouvernement britannique ; elles n'ont pas ébranlé la fidélité de celui-ci à l'accord consenti, mais elles donnaient lieu de se demander de quel côté pencherait l'équilibre instable, établi en 1856, entre les intérêts des belligérants et celui des neutres ; serait-ce du côté des premiers, par voie d'extension de la notion du vaisseau ennemi, donc par un retour déguisé au droit de frapper les ennemis à travers les neutres ; serait-ce du côté des seconds, par suite de renonciation aux interprétations subtiles et rigoureuses, par suite d'une indulgence qui, agrandissant le bouclier neutre, émousserait les coups à l'adresse du commerce ennemi et conduirait ainsi à douter de l'efficacité de la guerre au commerce.

Si, dans les guerres les plus récentes, l'Angleterre eût été belligérante, l'interprétation britannique eût été, sans doute, peu favorable aux neutres ; les effets, sinon la lettre, de la décla-

ration de Paris eussent été, sans doute, quelque peu compromis. Mais, depuis 1856, l'Angleterre n'a pas soutenu de guerre sur mer et, durant la guerre russo-japonaise, elle a gravement souffert, dans ses intérêts commerciaux, de « l'incertitude du droit et des devoirs » en temps de guerre maritime. Sous le coup de cette expérience fâcheuse, elle s'est demandé si les règles qui avaient sauvégarde ses intérêts dans le passé serviraient aussi bien ses intérêts dans l'avenir ; elle s'est demandé si, après avoir été le champion des droits des belligérants, elle ne gagnerait pas à devenir le champion des droits des neutres et son gouvernement, sinon la nation tout entière, a pris le parti des neutres. Cette conversion seule peut expliquer l'adoption à la Haye, en 1907, et à Londres, en 1909, de solutions qui semblaient autrefois destinées à se heurter à l'opposition irréductible et perpétuelle de la plus grande Puissance maritime du monde.

**9. — Conflits concernant le blocus.** — La déclaration de Paris avait réduit les divergences ; elle avait établi une uniformité plus apparente, il est vrai, que réelle en ce qui concerne le traitement de la propriété ennemie à bord des navires neutres ; elle avait également consacré l'accord des Puissances signataires sur une formule visant le blocus ; mais cette formule, qui semblait mettre un terme à des controverses passionnées entre belligérants et neutres, ne constatait, en réalité, l'entente que sur des mots susceptibles d'interprétations très opposées.

De longue date, les neutres, rebelles aux injonctions pures et simples qui ne coûtaient aucun effort aux belligérants, s'étaient inclinés devant les injonctions appuyées par des développements de forces militaires. S'ils étaient insurgés contre l'interdiction générale de commerce, ils avaient admis la né-

cessité de respecter les blocus. Le blocus interdit, d'une manière absolue, le commerce avec les lieux bloqués, mais il ne l'interdit qu'avec les lieux dont les forces navales de la Puissance bloquante interceptent l'accès ; il impose donc à cette Puissance la nécessité d'une action qui écarte le scandale d'un ordre arbitraire ; il fait, des sacrifices du belligérant pour maintenir le blocus, la condition des sacrifices requis des neutres pour l'observer ; en limitant la prohibition à l'étendue des côtes surveillées, il aggrave, pour les belligérants, la charge et les difficultés du blocus, il restreint par là même les zones interdites au commerce des neutres.

Mais la contradiction de leurs intérêts a induit les belligérants et les neutres à entendre, de façon contraire, les conditions et les exigences du blocus. Après avoir reconnu la nécessité d'un effort, les belligérants ont cherché à en alléger le poids ; ils ont tendu à exagérer les effets de la déclaration de blocus, à se dispenser des conséquences, onéreuses pour eux, de cette déclaration ; les neutres, au contraire, ont revendiqué le droit de ne tenir aucun compte de déclarations qui ne seraient pas confirmées et soutenues par des forces effectives. Tandis que les partisans des droits des belligérants cherchaient à rendre, à peu de frais, les blocus obligatoires, les partisans des droits des neutres s'ingéniaient à multiplier les conditions qui rendraient les blocus respectables et leur violation condamnable. Tandis que le gouvernement britannique prétendait, sans scrupule, imposer aux neutres des blocus que ses escadres ne pouvaient soutenir, les Etats neutres, dans les ligues de neutralité armée de 1780 et de 1800, refusaient d'admettre la validité de tout blocus qui ne serait pas maintenu par « des vaisseaux arrêtés *et suffisamment proches* » pour qu'il y eût « danger évident d'entrer ».

La formule condamnait également les blocus fictifs et les blocus par croisière, c'est-à-dire les blocus déclarés sans forces navales pour les soutenir, et les blocus soutenus par une surveillance plus ou moins étroite, plus ou moins intermittente, au gré du belligérant qui les établit. L'Angleterre a toujours proclamé la validité des blocus par croisière ; elle a toujours tenu ces blocus pour des blocus effectifs ; les neutres leur ont, au contraire, été d'autant plus hostiles que la latitude que s'attribue le belligérant pour apprécier le degré de surveillance nécessaire permet aisément de glisser du blocus effectif au blocus fictif. La Grande-Bretagne, dès qu'elle eut occasion de dissoudre la seconde ligue de neutralité armée, s'empressa d'effacer la menace inscrite dans les traités conclus par les ligueurs. La convention anglo-russe du 5/17 juin 1801 accorda la dénomination de port bloqué à celui où il y aurait danger évident d'entrer « par la disposition de la Puissance qui l'attaquerait avec des vaisseaux arrêtés ou suffisamment proches » (1). Elle autorisait donc le blocus par croisière.

Les abus du blocus continental achevèrent de ruiner les blocus fictifs dans un irrémédiable discrédit, mais l'Angleterre continua à considérer les blocus par croisière comme valables, en les tenant pour des blocus effectifs. Elle n'eût pas accepté, en 1856, une formule condamnant le blocus par croisière. Aussi la déclaration de Paris employa-t-elle des termes assez souples pour ménager les susceptibilités anglaises. « Les blocus », y est-il dit, « pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

Après comme avant la déclaration de Paris, le principe et les conséquences du blocus furent entendus de façon différente

---

(1) De Martens, *Recueil de traités*, t. VII, p. 263.

en Angleterre et sur le continent. D'après les doctrines anglaises, le blocus était l'interdiction absolue de commercer avec les lieux bloqués ; cette interdiction résultait d'une déclaration faite par la Puissance bloquante ; elle était légitimée par la mise en action de forces navales ; elle s'imposait à tous ceux qui en avaient connaissance ; elle autorisait la saisie de tous navires durant tout le cours de voyages entrepris soit à destination, soit en provenance des lieux bloqués (1). D'après les doctrines continentales, le blocus n'était qu'un mode d'opérations militaires analogue à l'investissement d'une place par terre ; il ne s'imposait qu'à ce titre au respect des neutres ; la seule obligation des neutres était donc de ne pas franchir les lignes du blocus au mépris d'un avertissement donné ; seuls, les navires de l'escadre de blocus avaient qualité pour capturer les bâtiments surpris en flagrant délit de violation du blocus. La déclaration de Paris laissait subsister la diversité des doctrines et sur les conditions de l'effectivité, et sur les formes de la notification, et sur la nature et les conséquences des infractions ; elle ne condamnait pas plus le droit de prévention et le droit de suite (2) qu'elle ne condamnait le blocus par croisière. Elle était donc loin de réaliser, en fait, l'uniformité désirable en matière de blocus.

#### 10. — Conflits concernant la contrebande de guerre.

— Les belligérants n'avaient réussi à interdire tout commerce avec leurs adversaires que sur les côtes soumises, par un effort réel, à une surveillance spéciale; mais ils avaient réussi à interdire, d'une manière absolue et sans conditions spéciales, le commerce de certains articles. Ils n'avaient pu faire prévaloir

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 174 et suiv.

(2) V. sur le sens de ces expressions, *infra*, chapitre VI.

la prétention de considérer comme acte hostile tout acte de commerce avec leurs ennemis, mais ils avaient fait admettre que la fourniture d'objets utiles à la guerre pourrait être tenue pour un acte hostile. Mais, si rationnelle qu'elle pût paraître, la distinction du commerce licite ou illicite selon le caractère innocent ou hostile des marchandises ne pouvait suffire à assurer, sans disputes, la conciliation des intérêts contraires des belligérants et des neutres. Le principe même de la distinction condamnait les belligérants à n'élever aucune objection contre la fourniture d'objets inutilisables à la guerre, mais il leur laissait la faculté de contester le caractère innocent des objets innombrables qui sont susceptibles d'usages belliqueux aussi bien que d'usages pacifiques.

D'autre part, ce principe défendait aux neutres de fournir les belligérants d'armes et de munitions, mais il leur permettait de revendiquer la liberté du commerce pour tous les objets susceptibles d'être utilisés par la population inoffensive aussi bien que par les belligérants sous les armes. Or le commerce d'objets susceptibles d'usage pacifique aussi bien que belliqueux tels que les vivres ou le combustible, peut avoir, en certains cas, de plus graves inconvénients que la fourniture d'armes ou de munitions, et par contre, s'il suffisait qu'un objet fût susceptible de rendre service à un belligérant pour que le commerce en devint illicite, la plupart des opérations commerciales risqueraient d'être prohibées, la plupart des marchandises mériteraient la qualification de contrebande de guerre. En nulle partie du droit de la guerre maritime, l'incertitude et les oppositions de pays à pays, les variations et les contradictions dans le même pays, sous la pression de circonstances variables et d'intérêts changeants, n'ont été plus grandes qu'en matière de contrebande de guerre.

Par l'extension de la notion de contrebande, les belligérants pouvaient regagner ce qu'ils avaient perdu en souscrivant à la liberté du commerce neutre et à la liberté des marchandises ennemis sous pavillon neutre. L'Angleterre, ici comme ailleurs, grand partisan, pendant longtemps, des droits des belligérants fournissait abondamment ses listes de contrebandes de guerre ; elle avait soin de les laisser toujours ouvertes, en confiant à la couronne le soin de les compléter au besoin. Il semblait, il y a une douzaine d'années, que les seules réformes à espérer pour les neutres, en pareille matière, seraient, d'une part, l'obligation stricte, pour les belligérants, de spécifier nettement à l'avance les objets qu'ils considéreraient comme contrebande, et, d'autre part, la substitution de la préemption ou réquisition contre indemnité à la confiscation, en ce qui concerne les objets qualifiés de contrebande qui seraient susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que belliqueux (1).

**11. — La guerre russo-japonaise convertit l'Angleterre à la cause des neutres.** — La Grande-Bretagne, prête à multiplier les prohibitions mais prête à payer, dans une assez large mesure, les objets prohibés avait des raisons de croire que les rigueurs utiles à l'Angleterre belligérante seraient épargnées à l'Angleterre neutre. L'avantage du maintien de la neutralité britannique devait être, pour chaque belligérant, une raison décisive d'adoucir, en faveur du commerce britannique, l'application de prohibitions conformes au droit. Et, de fait, au cours de la guerre russo-japonaise, les réclamations du gouvernement anglais réussirent à faire modifier les règles russes concernant la contrebande à l'égard

---

(1) Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 230.

d'un certain nombre d'articles intéressant le commerce de la Grande-Bretagne (1). Mais durant les inévitables délais des négociations, industriels et marchands avaient connu les angoisses de l'incertitude ; la crainte de risques éventuels avait haussé considérablement le taux des assurances ; l'absence de sécurité présente avait suffi, en dépit des chances de sécurité future, à traduire en énormes pertes, pour la puissante Angleterre, les menaces des ordonnances russes. L'opinion et le gouvernement britanniques, instruits par l'expérience, étaient désormais convaincus que l'arbitraire des belligérants, trop libre sous le cadre incertain de règles de droit trop mouvantes, risque d'écraser les neutres encore moins sous le poids des confiscations que sous le poids de la crainte qui suffit à paralyser le commerce. Ils avaient appris que la puissance anglaise, si elle était assez forte pour imposer des égards et pour faire flétrir des règles trop dures, ne pouvait avoir la vertu de procurer un remède aussi prompt que le mal. Il était évident que l'Angleterre neutre avait, comme tous les Etats neutres, un intérêt de premier ordre à ce que la notion de contrebande de guerre fût, dès le temps de paix, limitée et précisée et à ce que la faculté de définition arbitraire des belligérants fût resserrée dans des bornes infranchissables. Cet intérêt est d'autant plus grand que les opérations commerciales de la Grande-Bretagne sont plus étendues et que la guerre moderne peut utiliser la plupart des objets qui parcourent les mers sous pavillon britannique. Les pertes infligées au commerce anglais par les ordonnances russes sur la contrebande de guerre ont été la cause déterminante de la conversion de la Grande-Bretagne au parti

---

(1) V. Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 502-512.

des neutres. Cette conversion a fait tomber les barrières qui semblaient établir une séparation perpétuelle entre les Etats du continent européen et l'Angleterre ; ainsi, elle a permis d'élaborer, à la Haye et à Londres, des règles uniformes sur les points les plus graves du droit de la guerre maritime, abandonnés jusque-là aux contradictions sans cesse renouvelées des belligérants et des neutres.

### 12. — Les insuffisances de la déclaration de Paris.

— La guerre russo-japonaise avait démontré l'insuffisance de la déclaration de Paris à garantir les intérêts des neutres. Sans doute, la déclaration du 16 avril 1856 a marqué une étape importante dans l'évolution du droit de la guerre maritime. En proclamant que le pavillon couvre la marchandise, elle a donné la sanction d'une règle écrite, reconnue, acceptée, consentie par les grandes Puissances, aux revendications anciennes mais toujours contestées des Etats faibles sur mer et habituellement neutres ; elle a fait pencher du côté des intérêts neutres la balance jusque-là favorable aux intérêts belligérants ; elle a marqué le recul des exigences de la guerre devant les revendications de la paix. En outre, elle a donné un point d'appui et un levier à la défense des intérêts neutres ; non seulement elle a recueilli l'adhésion de la plupart des Etats maritimes, mais elle a exercé son influence sur les Etats qui avaient refusé d'y souscrire. En 1898, l'Espagne et les Etats-Unis, bien que non signataires de la déclaration de 1856, n'ont pas hésité à respecter les marchandises ennemis sous pavillon neutre.

Mais la déclaration de Paris était muette sur la détermination du caractère hostile ou neutre des navires ; elle ne donnait des conditions de validité du blocus qu'une définition incomplète, laissant, dans une très large mesure, les neutres à la discrétion

des belligérants ; elle ne limitait aucunement le latitude extrême dont les belligérants avaient usé et abusé pour étendre la notion de contrebande de guerre, pour poursuivre, sous tout pavillon, les marchandises même neutres qui seraient suspectes de servir à la lutte. En libérant les cargaisons ennemis à bord des navires neutres, elle donnait aux belligérants la tentation de reprendre, par voies détournées, une partie de ce qu'ils avaient concédé ; ses dispositions, trop laconiques, laissaient la faculté d'attribuer le caractère ennemi aux navires neutres trop com-plaisants à l'adversaire, de faciliter l'établissement et d'aggraver les effets du blocus, d'allonger les listes de contrebande et de multiplier les occasions de saisir les objets à destination de l'ennemi.

La guerre russo-japonaise a démontré la force de la tentation et le parti que les belligérants peuvent tirer de la confusion des précédents, de l'incertitude des coutumes et des lacunes de la déclaration de 1856. Elle a montré, en même temps, la répugnance des neutres à subir la loi des belligérants et l'intérêt de tous à être fixés soit sur ce qu'ils ont le droit de défendre, soit sur ce qu'ils ont le droit de faire. Elle a ainsi ouvert des chances de succès à de nouveaux essais de délimitation des règles de la guerre maritime dans un sens favorable au commerce des neutres.

## § 2. — *Rapports des Etats belligérants et des Etats neutres.*

*L'évolution restrictive de l'hospitalité dans les ports neutres.*

**13.**— Tandis que s'opérait, du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, cette lente évolution en faveur de la liberté du commerce neutre, au détriment du droit de contrôle et de répression des belligérants,

une évolution en sens contraire menaçait de restreindre, au profit des belligérants — ou du moins de certains d'entre eux — la liberté d'action — ou plus exactement la liberté de tolérance — des Etats neutres dans leurs ports et dans leurs eaux territoriales.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, nul ne songeait à se scandaliser de l'hospitalité que pouvaient trouver, en ports neutres, les navires de guerre belligérants. Pendant fort longtemps, les belligérants avaient usé d'étranges libertés à l'égard des neutres. Leur reconnaissant peu de droits, ils auraient eu mauvaise grâce à prétendre leur imposer de lourds devoirs. Quand les armées belligérantes réclamaient le droit de passage innocent sur territoire neutre, il eût été singulier que le séjour des navires de guerre dans les ports neutres soulevât la moindre protestation.

Ce séjour, admis en temps de paix, ne blessait aucun des droits de l'Etat neutre ; il ne menaçait aucun de ses intérêts ; il ne pouvait donc lui porter ombrage ; il ne pouvait avoir de conséquences fâcheuses que pour l'adversaire du belligérant admis à bénéficier, en port neutre, de l'asile, du repos et du ravitaillement.

**14.** — Pendant longtemps, les belligérants n'elevèrent point d'objections contre une tolérance dont ils pouvaient tous profiter, et l'égale indifférence des neutres et des belligérants explique que les ports neutres soient restés ouverts tandis que le territoire neutre s'est fermé.

Sur terre, c'est l'intérêt des Etats neutres qui a décidé de la formation et du développement des règles de la neutralité, des droits et devoirs des Etats. Les Etats neutres ont appris très vite que le passage « innocent » de troupes étrangères n'est

pas inoffensif, que le passage appelle facilement le séjour et le séjour, la domination. L'exemple de la malheureuse Pologne a démontré le péril d'héberger les armées de puissants voisins ; la leçon a été comprise et, pour plus de sûreté, l'habitude a été promptement prise de refuser le passage en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre.

Sur mer, ce sont les tardives exigences des belligérants qui ont mis en question le droit, pour les Etats neutres, de régler, à leur gré, l'hospitalité dans leurs ports et leurs eaux territoriales.

**15.** — La guerre de sécession américaine a été l'occasion de ces exigences nouvelles et ces exigences ont été l'effet des révoltes accomplies dans l'art de naviguer. La Grande-Bretagne avait des sympathies pour les Etats confédérés du Sud ; elle eut pour eux des complaisances. D'après ses propres règles de neutralité, elle devait empêcher des navires, ouvertement construits et équipés dans ses chantiers pour le compte des confédérés, de sortir de ses ports, prêts à combattre ; mais elle laissa sortir séparément d'un côté des navires sans armement, d'un autre côté des canons et des équipages ; navires, hommes et matériel se rendirent séparément à des lieux de rendez-vous déterminés en pleine mer et ces divers éléments, venus isolément des ports britanniques, formèrent, après leur réunion, de formidables engins de destruction contre la marine marchande des Etats du Nord. Les ports des Etats confédérés étant sous blocus, le ravitaillement dans les ports neutres était, pour les croiseurs sudistes, une nécessité ; l'Angleterre, au début de la guerre, se montra largement hospitalière ; son hospitalité permit aux navires confédérés de poursuivre avec succès leurs entreprises ruineuses pour le commerce fédéral. Le gouvernement de Washington réclama et, sur ces réclamations,

le gouvernement britannique crut devoir modifier son attitude ; le 31 janvier 1862, il édicta une série de règles nouvelles concernant la durée et les conditions du séjour des navires belligérants dans les ports anglais. Ces règles étaient des plus strictes ; elles limitaient, en principe, à 24 heures la durée du séjour des navires belligérants dans les ports britanniques ; elles limitaient étroitement la faculté, pour ces navires, de renouveler, en ports anglais, leurs provisions de combustible. L'Angleterre était ainsi passée d'une extrême tolérance à une extrême sévérité. Elle l'avait fait sur les instances d'un belligérant ; elle ne l'eût sans doute pas fait sans les suggestions américaines ; mais les règles qu'elle s'était imposées à elle-même devaient tourner entièrement à son avantage, si son exemple était suivi.

**16.** — L'Angleterre, en effet, n'a rien à perdre, si elle est neutre, à limiter strictement les avantages de son hospitalité. Les bénéfices commerciaux attachés au ravitaillement accidentel de quelques navires de guerre sont, en effet, négligeables. Mais l'Angleterre belligérante aurait grand intérêt à priver ses adversaires de l'usage des ports neutres. Les conditions actuelles de la guerre navale ont singulièrement diminué le rayon d'action des navires de guerre ; elles ont singulièrement accru la dépendance de ces navires à l'égard de la terre. Au temps où tous les vaisseaux naviguaient à la voile, les bâtiments de guerre pouvaient entreprendre de longues campagnes sans être tenus de faire relâche. Actuellement, la valeur des bâtiments de guerre dépend comme autrefois de leur vitesse et de leur armement, mais leur vitesse n'est plus le prix de la valeur manœuvrière d'équipages habiles à utiliser le vent, elle résulte de la puissance des chaudières et de la quantité de combustible à la disposition des machines. Suivant une juste

et forte expression, un navire de guerre sans charbon n'est qu'une épave (1); or peu de jours suffisent à vider les soutes des cuirassés ou des croiseurs modernes et la question du ravitaillement en combustible est une question de vie ou de mort qui se pose, à intervalles rapprochés, pour tout navire de combat. Ce ravitaillement peut s'opérer en pleine mer par transbordement, mais l'opération, toujours assez lente, est difficile et même impossible par certains temps; elle peut être arrêtée et immédiatement compromise par l'arrivée inopportune de l'ennemi. Le ravitaillement est autrement facile et sûr au port. S'il est permis en port neutre, les navires de guerre peuvent hardiment s'éloigner des côtes nationales; s'il est interdit en port neutre, toute campagne lointaine devient téméraire. La Grande-Bretagne, abondamment pourvue de colonies et de stations navales, peut envoyer, sans crainte, au loin, ses escadres assurées de trouver, dans toutes les mers, des points d'appui et des bases de ravitaillement; ses navires ne peuvent qu'accidentellement avoir motif de recourir à l'hospitalité neutre. Que les ports neutres refusent à ses ennemis le combustible, il est aisé de comprendre quelle immense supériorité en doit résulter pour ses flottes toujours mobiles contre des adversaires réduits à redouter tout éloignement. Depuis 1862, l'Angleterre est demeurée fidèle aux principes de sévérité qui servent si bien ses intérêts; elle a vu imiter son exemple; elle a trouvé, dans la diffusion de ses doctrines, le gage d'une réglementation défavorable à ses ennemis éventuels, le pré-

---

(1) V. rapport de M. Renault sur le projet d'une convention concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 316.

lude d'une réforme du droit international, conforme à ses désirs.

Les Etats neutres et particulièrement les Etats faibles, après avoir longtemps pratiqué l'indulgence, ont cru prudent de passer à la sévérité ; ils l'ont fait en vue de prévenir les réclamations de belligérants puissants et susceptibles. Le succès des règles anglaises de 1862 a été dû à la crainte des complications, c'est-à-dire à la crainte des belligérants beaucoup plus qu'au souci d'affirmer les droits de la souveraineté neutre ou de développer les devoirs de la neutralité.

17. — Les concessions faites aux désirs des belligérants ont eu d'ailleurs pour effet naturel d'accroître les exigences de ceux-ci. Au cours de la guerre russo-japonaise, le Japon a prétendu imposer strictement, aux Etats neutres, l'observation des règles anglaises de 1862 ; il a été plus loin ; il a réclamé des rigueurs nouvelles.

Les chances de succès de la flotte de la Baltique, envoyée par la Russie en Extrême-Orient, pouvaient être accrues ou diminuées selon l'attitude des Puissances neutres. La longueur de la navigation était, à elle seule, une cause d'affaiblissement, mais la fatigue des équipages et des carènes pouvait être supprimée ou du moins atténuée si les ports ou les rades neutres offraient des occasions de repos et des facilités pour l'entretien et la réparation des navires. Les difficultés du ravitaillement devaient être plus ou moins grandes selon que le combustible devrait être entièrement transbordé en pleine mer ou partiellement chargé en port neutre. Le Japon avait un intérêt de premier ordre à ce que l'escadre, réduite à ses propres ressources, ne pût trouver, dans les eaux neutres, de remède à l'usure de forces résultant de la navigation. Il prétendit rendre les Etats neutres responsables des conséquences que pourraient

entrainer les moindres complaisances, de leur part, en faveur de la flotte russe. Il trouva, pour appuyer ses prétentions, une aide précieuse dans l'attitude du gouvernement britannique. Ce dernier avait reproduit les règles de 1862 dans les instructions données au début de la guerre (1); lorsque le départ de la flotte de la Baltique fut proche, il donna des instructions nouvelles; au mois d'août 1904, il prescrivit de refuser le charbon à toute flotte belligérante se dirigeant vers le théâtre de la guerre ou sur toute position en route dans le but d'intercepter les vaisseaux neutres soupçonnés d'être chargés de contrebande de guerre (2).

La France, fidèle à ses traditions hospitalières, n'avait, dans ses déclarations de neutralité, ni limité le séjour des navires belligérants dans ses ports, ni édicté de mesures restrictives concernant leur ravitaillement. Elle ne crut pas devoir modifier ses règles, au cours de la guerre, par cela seul que la tournure imprévue des opérations pouvait rendre précieuse aux Russes une hospitalité dont les Japonais n'auraient guère occasion d'user. Mais les conditions spéciales du voyage de la flotte russe, l'alliance de la France et de la Russie, l'attitude de la Grande-Bretagne alliée du Japon, tout conseillait la circonspection; le gouvernement français fit entendre aux Russes que les conditions spéciales du voyage de la flotte de la Baltique commandaient une grande réserve. Le Japon protesta contre le séjour des vaisseaux de l'amiral Rostjestvensky

---

(1) Le Marquis de Lansdowne aux lords commissaires de l'Amirauté, le 10 février 1904, *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, p. 7-8.

(2) V. Proclamation du gouverneur de Malte du 12 août 1904, de Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres*. *Revue générale de droit international public*, 1904, p. 547.

dans les eaux de Madagascar et dans celles de l'Indo-Chine ; il soutint qu'une escadre se rendant au combat ne devait trouver nul abri et nul répit dans les ports ni même dans les eaux territoriales d'un Etat neutre.

Lorsque les navires russes dispersés par le combat cherchèrent refuge en ports neutres, les Japonais prétendirent les y enfermer, non en montant la garde devant ces ports comme l'avaient fait, en 1870, les croiseurs français, mais en imposant aux autorités neutres l'obligation de désarmer les vaisseaux qui ne reprendraient pas la mer dans les 24 heures.

Les thèses japonaises n'avaient pas seulement pour effet de restreindre la liberté d'action ou de tolérance des Etats neutres ; elles ne disputaient pas seulement à ces Etats les frontières de leur souveraineté ; elles menaçaient de leur imposer de lourdes responsabilités. Utilisant habilement un certain nombre de précédents, elles prétendaient rendre obligatoires des restrictions jusque-là dues à l'initiative spontanée d'Etats agissant dans la plénitude et la liberté de leurs droits souverains. Tous les Etats, qu'ils dussent, dans les guerres futures, être belligérants ou demeurer neutres avaient intérêt à faire cesser l'incertitude sur l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. Pour détourner l'occasion de controverses dangereuses, ils avaient intérêt à savoir si leur ancienne liberté devait succomber sous les empiétements triomphants des exigences des belligérants ou s'ils pouvaient se montrer hospitaliers à leur gré, sans risque de se voir quereller par les ennemis de leurs hôtes.

### § 3. — *Le problème des mines sous-marines.*

**18.** — Enfin, la guerre russo-japonaise avait révélé, pour la première fois, la gravité d'un problème né des progrès accomplis dans l'art de détruire.

Les engins de destruction employés dans les guerres maritimes n'avaient, jusqu'alors, mis en péril que les adversaires contre qui ils étaient dirigés ; ils avaient pu être aisément évités par les neutres, à la seule condition de fuir les lieux de combat. Mais les Russes et les Japonais ont employé, avec une égale ardeur, des engins nouveaux d'une puissance aussi aveugle que formidable. Pour barrer la route à l'ennemi, ils ont semé les eaux de mines sous-marines ou mines automatiques de contact. Ces mines éclatent au simple choc et provoquent, par leur explosion, la perte du navire qui les heurte. Abandonnées, sans contrôle, au mouvement incalculable des flots, elles restent immergées à peu de distance de la surface ; elles constituent d'invisibles et par suite inévitables périls non seulement pour les vaisseaux ennemis mais aussi pour les vaisseaux neutres. Il semble bien que tous les navires de guerre russes ou Japonais qui ont été détruits par des mines sous-marines n'ont pas été victimes de mines placées par l'ennemi. Néanmoins, les belligérants n'ont pas hésité à braver le risque de sauter sur leurs propres mines plutôt que de renoncer à la chance de faire sauter l'ennemi dont il s'agissait d'arrêter la poursuite ou de prévenir l'attaque. A l'égard des neutres, les mines sous-marines constituent une intolérable menace. Non seulement elles infestent le théâtre des opérations, mais emportées par les courants, elles vont à d'énormes distances parsemer les mers de mobiles et invisibles écueils plus redoutables que tous les récifs ; non seulement elles associent, durant la lutte, les vaisseaux neutres aux périls de la guerre, mais elles prolongent ces périls au delà du rétablissement de la paix. En dépit des précautions prises par la Chine pour repêcher et détruire les mines flottantes à proximité des côtes, un grand nombre de navires de cabotage, de bateaux de pêche,

de jonques et de sampans ont sombré par suite de rencontre avec ces mines, et le gouvernement chinois estimait, en 1907, de cinq à six cents, le nombre de ses nationaux qui, en vaquant à leurs occupations pacifiques, avaient trouvé « une mort cruelle par suite de ces engins dangereux » (1).

Le péril nouveau dont les mines sous-marines menacent la navigation pacifique, montre que, dans le conflit traditionnel entre les droits des belligérants et des neutres, l'avantage n'est pas décidément acquis à ces derniers. Il n'est pas excessif de dire que la liberté, pour les belligérants, de répandre partout des mines automatiques de contact est incompatible avec la liberté de navigation des neutres et qu'elle détruit la liberté de la mer. Les conquêtes des neutres deviendraient vaines si les cargaisons couvertes par le pavillon neutre contre la saisie demeuraient sujettes à sauter, avec le navire qui les porte, au choc de mines invisibles. Le droit de capture supposait un avertissement ; il laissait aux navires aventureux la chance de soustraire aux prises de l'ennemi, par l'habileté de leurs manœuvres, les chargements menacés. Contre les mines, les opérations les plus licites n'auraient aucune ressource, aucune garantie. La navigation neutre serait à la discrétion des engins meurtriers et aveugles multipliés par le bon plaisir des belligérants.

**19.** — La guerre russo-japonaise a donc mis en plein relief trois tendances différentes dont deux au moins sont contradictoires : tendance des neutres à revendiquer, pour leur commerce, plus de libertés ; tendance des belligérants à exiger des Etats neutres une surveillance plus stricte en vue d'empêcher leurs adversaires de trouver, dans les eaux neutres,

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 398.

occasion d'accroître leur force ou de réparer leur faiblesse ; tendance des belligérants à subordonner, sans scrupule, la sécurité de toute navigation à l'intérêt de leurs opérations militaires. Elle a, en outre, fait ressentir, à un degré jusque-là insoupçonné, les périls et les maux de l'incertitude ; elle a déterminé par là — fait capital — la conversion de l'Angleterre longtemps hostile à toute réglementation du droit de la guerre maritime ; elle a rendu la Grande-Bretagne favorable à l'uniformité qui supposait le sacrifice d'une portion des règles britanniques ; elle l'a rendue, en même temps, favorable aux intérêts des neutres et lui a par là dicté le sens des transactions nécessaires ; le ralliement à la cause des neutres impliquait, en effet, l'abandon des traditions dictées par le seul souci de l'intérêt des belligérants.

## II

**Les Conférences de la Haye et de Londres, leurs origines et leurs tendances.**

**§ 1. — *L'initiative américaine et l'invitation russe.***

**20.** — La guerre russo-japonaise n'était pas encore terminée, elle n'avait pas encore développé toutes ses conséquences ni achevé tous ses enseignements au moment où se produisit l'initiative qui devait amener les Conférences de la Haye et de Londres, et par elles, introduire des modifications profondes dans le droit de la guerre maritime.

En 1904, à l'occasion de l'exposition universelle de Saint-Louis, l'Union interparlementaire (1) tint, dans cette ville, sa confé-

---

(1) Association internationale exclusivement formée de membres ou anciens membres des Parlements des divers Etats.

rence annuelle. Elle y vota à l'unanimité — moins deux voix — une résolution visant à faire régler les différends entre nations « de la même manière que les contestations entre individus, c'est-à-dire par des cours de justice et conformément à des principes légaux reconnus ». Elle demandait, pour atteindre ce but, la réunion d'une Conférence internationale qui serait appelée à délibérer sur les questions suivantes : « a) les points ajournés par la Conférence de la Haye de 1899 ; b) la négociation de traités d'arbitrage entre les nations qui seraient représentées à cette Conférence ; c) l'opportunité de créer un congrès international qui se réunirait périodiquement pour discuter les questions internationales ». Elle demandait en même temps, au Président des Etats-Unis, d'inviter toutes les Puissances à se faire représenter à cette Conférence.

Il n'était pas spécialement question, dans cette résolution, du droit de la guerre maritime. Mais, en 1899, la première Conférence de la Haye avait exprimé le vœu qu'une autre Conférence eût à délibérer sur les droits et les devoirs des neutres, l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime et le bombardement des forts, villes et villages par une force navale ; la guerre qui se déroulait en Extrême-Orient donnait à ces questions une actualité qui en rendait la solution plus pressante ; le 28 avril 1904, le Congrès américain avait invité le Président à provoquer « un accord ayant pour but d'incorporer dans la législation permanente des Puissances civilisées le principe de l'exemption de capture en mer ou de destruction, par les belligérants, de toute propriété particulière qui ne constituerait pas de la contrebande de guerre ». En déférant au vœu de l'Union interparlementaire, en acceptant d'inviter les Puissances à une nouvelle Conférence, le Président Roosevelt ne pouvait manquer de mettre, au premier plan des travaux

de la future Conférence, l'examen des questions concernant le droit de la guerre maritime visées dans l'acte final de la Haye du 29 juillet 1899.

Dans la circulaire adressée, le 21 octobre 1904, par M. John Hay aux représentants des Puissances signataires des actes de la Conférence de la Haye de 1899, le gouvernement américain se défendait de formuler prématûrément le programme de la future conférence, mais il laissait entendre que le droit de la guerre maritime y aurait une place prépondérante (1).

La circulaire américaine reçut bon accueil ; elle fut toutefois l'objet de quelques réserves de la part des Puissances beligérantes. Le Japon désirait que « la Conférence n'adoptât aucune mesure concernant la guerre actuelle » ; la Russie déclarait impossible pour elle, à raison des événements qui se déroulaient en Extrême-Orient, de prendre part, pour le moment, à la Conférence projetée. Le principe de la Conférence était acquis, mais la réunion en devait être différée par suite de la réponse du gouvernement russe.

Dès que la paix eut été signée à Portsmouth, l'empereur Nicolas fit connaître au Président Roosevelt son désir de convoquer la seconde Conférence de la Haye comme il avait convoqué la première. Le Président des Etats-Unis consentit à s'effacer pour déférer au désir exprimé par le tsar. Le 16/29 mars 1906, une note remise par les représentants du gouvernement russe fit connaître les propositions de la Russie en ce qui concernait le programme de la Conférence. Le droit de la guerre maritime était indiqué comme « une des parties les plus marquantes de la tâche dévolue à la prochaine conférence ».

---

(1) V. pour le texte de la circulaire, Louis Renault, *Les deux Conférences de la Paix, 1899 et 1907. Recueil des textes arrêtés par ces deux Conférences et de différents documents,*

La note énumérait les questions qui devraient faire l'objet d'une « convention relative aux lois et usages de la guerre maritime » (1). Quelques difficultés s'élevèrent au sujet de ce pro-

---

(1) «... Estimant, disait la note, qu'il n'y a lieu, actuellement, que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années, sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales, le gouvernement impérial propose comme programme de la réunion projetée les points principaux suivants :

« 1<sup>o</sup> Améliorations à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux en ce qui regarde la cour d'arbitrage et les commissions internationales d'enquête.

« 2<sup>o</sup> Compléments à apporter aux dispositions de la Convention de 1899, relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres à celles concernant l'ouverture des hostilités, le droit des neutres sur terre, etc. Déclarations de 1899. L'une d'entre elles étant périmée, question de son renouvellement.

« 3<sup>o</sup> Elaboration d'une Convention relative aux lois et usages de la guerre maritime concernant : a) les opérations spéciales de la guerre maritime, telles que le bombardement des ports, villes et villages par une force navale, pose de torpilles, etc. ; b) la transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre ; c) la propriété privée des belligérants sur mer ; d) le délai de faveur à accorder aux bâtiments de commerce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'ennemi après l'ouverture des hostilités ; e) les droits et devoirs des neutres sur mer entre autres questions : de la contrebande, régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres ; destruction, pour force majeure, des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises. Dans ladite Convention à élaborer seraient également introduites les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime.

« 4<sup>o</sup> Compléments à apporter à la Convention de 1899 pour l'adaptation, à la guerre maritime, des principes de la Convention de Genève de 1864.

« De même qu'à la Conférence de 1899, il demeurerait bien entendu que les délibérations de la réunion projetée ne devraient porter ni sur les rapports politiques entre les Etats où l'ordre des choses est établi par les traités, ni, non plus, en général, sur les questions

gramme. Certaines Puissances le trouvaient trop restreint ; d'autres le jugeaient trop vaste. Finalement, le 3 avril 1907 (1), le gouvernement russe fit connaître, par une nouvelle note aux Puissances, les dispositions annoncées par les Etats désireux soit d'allonger, soit de restreindre le programme proposé en avril 1906 ; il indiquait la volonté de la Russie de maintenir ce programme comme base des délibérations de la Conférence, sans mettre une opposition absolue à l'examen de questions nouvelles mais en se réservant la faculté de décliner toute discuss-

---

qui ne rentreraient pas directement dans le programme adopté par les cabinets. » Louis Renault, *op. cit.*, p. 53.

(1) La Grande-Bretagne tenait essentiellement à reprendre, à la deuxième Conférence de la Haye, la question de la limitation des armements, écartée du programme russe. Il semble que l'échec, en 1899, des propositions alors faites par la Russie, en vue de diminuer le poids des charges militaires, avait été assez décisif pour détruire toute illusion sur la possibilité d'une entente à cet égard. La Russie d'ailleurs, au lendemain de la guerre russo-japonaise, avait à refaire ses forces militaires ; elle tenait à avoir toute liberté pour restaurer sa marine. L'Angleterre, inquiète du développement de la marine allemande, avait un grand intérêt à en arrêter l'essor, mais il était clair que l'Allemagne ne renoncerait pas à accroître le nombre de ses navires. Le cabinet libéral attachait néanmoins un grand prix à ce que la question fût soulevée, soit qu'il crût politique d'opposer, devant l'opinion du monde, les tendances pacifiques et les préoccupations humanitaires de l'Angleterre au militarisme intransigeant de l'Allemagne, soit qu'il crût avantageux de montrer à sa clientèle électorale son souci de réduire les budgets de guerre de la Grande-Bretagne et de mettre à la charge d'autrui la responsabilité des armements nouveaux qui pourraient devenir nécessaires. Plusieurs Etats s'associerent à la demande de l'Angleterre au sujet de la limitation des armements ou se réservèrent le droit de « proposer à l'appréciation de la conférence d'autres sujets analogues à ceux qui étaient explicitement mentionnés dans le programme russe ». Par contre, diverses Puissances manifestaient leur défiance à l'égard de certaines questions inscrites au programme en se réservant le droit de s'abstenir de la discussion de toute question qui ne leur paraîtrait pas devoir mener à un résultat utile. (Note de M. de Nélidow, 3 avril 1907).

sion qui ne « lui paraîtrait pas devoir aboutir à un résultat pratique » (1).

§ 2. — *La Conférence de la Haye et la cour internationale des prises.*

**21.** — La Conférence a siégé du 15 juin au 18 octobre 1907. Elle a examiné, au cours de cette longue session, presque tous les problèmes soulevés par la guerre maritime. Les travaux de ses commissions et surtout les rapports faits au nom de ces commissions constituent des monuments précieux pour l'étude des conditions et des exigences actuelles de la guerre sur mer aussi bien que des raisons qui facilitaient ou contrariaient la conciliation des intérêts contraires des belligérants et des neutres (2). L'étendue, la complexité, la difficulté des problèmes

---

(1) V. note de M. de Nelidow à M. Pichon, 3 avril 1907, Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 54.

(2) La conférence s'est divisée en quatre commissions et les trois premières commissions se sont divisées chacune en deux sous-commissions. La première commission a examiné, dans sa première sous-commission, les améliorations à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux, et dans sa seconde sous-commission, les projets relatifs à l'institution d'une Cour internationale des prises. La seconde commission a étudié, dans sa première sous-commission, les améliorations à apporter à la Convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre et les déclarations de 1899, dans sa seconde sous-commission, les droits et devoirs des neutres sur terre et l'ouverture des hostilités. La troisième et quatrième commission se sont occupées exclusivement de questions relatives à la guerre maritime. La première sous-commission de la troisième commission a eu à traiter du bombardement des ports, villes et villages par une force navale et de la pose des torpilles et mines sous-marines ; la seconde sous-commission a consacré ses travaux à l'étude du régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres et des compléments à apporter à la Convention de 1899, pour l'adaptation à la guerre maritime

n'ont pas permis de résoudre toutes les questions abordées. L'entente n'a pu s'établir sur des points de première importance tels que le blocus et la contrebande de guerre. Le temps a fait défaut pour chercher des formules nouvelles, susceptibles de réduire les oppositions. La Conférence a dû léguer à une conférence future le soin d'élaborer un règlement général concernant les lois et coutumes de la guerre sur mer ; elle a dû se contenter de fixer, dans une série de conventions particulières, les solutions fragmentaires sur lesquelles l'accord avait pu se

---

des principes de la Convention de Genève de 1864, révisée en 1906. Enfin la quatrième commission a délibéré sur la transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre, le traitement de la propriété privée sur mer, le délai de faveur, la contrebande de guerre, le blocus, la destruction, par force majeure, des prises neutres, les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime.

Les rapports à consulter sur les questions relatives au droit de la guerre maritime sont ceux de M. Renault sur les amendements à apporter à la Convention de la Haye du 29 juillet 1899, pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864 (*Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 70 et suiv.), sur l'établissement d'une cour internationale des prises (*Ibid.*, p. 180 et suiv.), sur les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (*Ibid.*, p. 295 et suiv.) ; de M. Georges Streit sur le bombardement par des forces navales en temps de guerre (*Ibid.*, p. 411 et suiv.) et sur les mines sous-marines automatiques de contact (*Ibid.*, p. 287 et suiv.) ; de M. Fromageot sur les travaux de la quatrième commission : transformation des navires de commerce en navires de guerre, inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer, délai de faveur, contrebande de guerre, blocus, destruction des prises neutres, lois et coutumes de la guerre sur mer, protection de la correspondance postale sur mer, équipages des navires marchands ennemis capturés par un belligérant, exemption de capture des bateaux de pêche côtière et de certains autres navires en temps de guerre (*Ibid.*, p. 238 et suiv.). Sur l'ouverture des hostilités, question commune à la guerre sur terre et à la guerre sur mer, V. le rapport de M. Renault, *ibid.*, p. 131 et suiv.

faire. Elle a d'ailleurs formellement exprimé, dans l'acte final du 18 octobre 1907 (1), le vœu que la coordination et le complément de son œuvre concernant la guerre maritime fussent inscrits au programme d'une troisième Conférence de la Paix, qui pourrait être réunie vers 1915. La réalisation de ce vœu devait être plus prompte que n'osaient l'espérer ses auteurs.

Huit Conventions, sur les quatorze Conventions et déclaration arrêtées par la Conférence, concernent exclusivement le droit de la guerre maritime ; une neuvième, relative à l'ouverture des hostilités, vise également la guerre sur terre et la guerre sur mer. Les huit conventions spéciales à la guerre maritime portent les titres suivants :

1<sup>o</sup> Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités ; 2<sup>o</sup> Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre ; 3<sup>o</sup> Convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact ; 4<sup>o</sup> Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre ; 5<sup>o</sup> Convention pour l'adaptation, à la guerre maritime, des principes de la Convention de Genève ; 6<sup>o</sup> Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime ; 7<sup>o</sup> Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises ; 8<sup>o</sup> Convention concer-

---

(1) L'acte final du 18 octobre 1907 résume les résultats des travaux de la Conférence. Après avoir énuméré les 14 conventions et déclaration proposées à la signature et à la ratification des Puissances, il exprime, à l'égard de l'arbitrage obligatoire et de la limitation des charges militaires, des sentiments qui, ne pouvant se traduire en obligations contractuelles, ne pouvaient trouver place dans aucune Convention, puis il formule un certain nombre de vœux. V. pour le texte de l'acte final, Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 689 et suiv.

nant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (1).

**22.** — Ces huit Conventions sont d'importance inégale. Il en est une dont l'intérêt et la portée dépassent de beaucoup l'intérêt et la portée de toutes les autres : c'est la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises. Il y a fort longtemps que tous navires ou cargaisons saisis en temps de guerre par un belligérant doivent être déférés à un tribunal chargé d'examiner si la saisie était justifiée, et toujours ce tribunal chargé d'examiner si la saisie était justifiée, ce tribunal appelé à contrôler les opérations des capteurs était un tribunal institué par le belligérant sous le pavillon et dans l'intérêt duquel avait été opérée la capture. Ce contrôle des actes de force par un tribunal chargé d'en apprécier la légalité constituait, sans aucun doute, une garantie contre les abus. Mais l'insuffisance de cette garantie avait été souvent critiquée. Pour être moins passionnés dans la lutte et mieux instruits des règles du droit que les marins acharnés à la ruine de l'ennemi, les juges des tribunaux du capteur n'étaient pas moins suspects de servir, au détriment des neutres, les intérêts de leur patrie. Ils pouvaient interpréter les faits à l'avantage de leurs nationaux ; ils devaient interpréter le droit selon les versions nationales ; le commerce neutre était appelé à faire, en tous cas, les frais

---

(1) Les autres Conventions et déclaration arrêtées à la Haye, en 1907, sont : 1<sup>o</sup> Une Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ; 2<sup>o</sup> une Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles ; 3<sup>o</sup> une Convention relative à l'ouverture des hostilités ; 4<sup>o</sup> une Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ; 5<sup>o</sup> une Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre ; 6<sup>o</sup> une déclaration relative à l'interdiction de lancer des projectiles et explosifs du haut des ballons.

des interprétations dictées par l'intérêt belligérant. Seuls, des tribunaux internationaux eussent permis aux neutres de ne pas douter de l'impartialité de leurs juges, mais les belligérants n'étaient pas d'humeur à soumettre leurs opérations au contrôle d'autorités étrangères, suspectes à leur tour d'indulgence excessive au détriment des capteurs. Tout tribunal international de prises suppose, en effet, une majorité de juges relevant d'Etats neutres, et par là disposés à entendre, de façon restrictive, les droits des belligérants. L'Institut de droit international avait voté, en 1887, un règlement de prises qui confiait à des tribunaux internationaux le soin de statuer sur le sort des navires ou cargaisons saisis. Mais cet effort semblait devoir rester vain. Les auteurs britanniques n'opposaient qu'un dédaigneux silence aux critiques dirigées contre les tribunaux de prises nationaux ; ils n'examinaient pas, ils ne supposaient pas la possibilité d'une réforme qui eût mis en cause toutes les traditions particulières de l'Amirauté britannique. Il leur eût semblé ridicule autant que scandaleux de laisser juger, par des tribunaux étrangers, les faits et gestes des croiseurs britanniques ou de laisser réformer, par une juridiction internationale, les arrêts des cours anglaises. A leur sens, l'Etat anglais, maître de diriger la guerre selon les règles qu'il jugeait justes ne pouvait s'en remettre qu'à ses juges du soin de constater si ses ordres étaient correctement exécutés ; responsable des arrêts de justice rendus comme des autres actes de souveraineté accomplis en son nom, il n'en devait discuter qu'avec d'autres Etats, ses égaux, dans la plénitude de son indépendance ; il ne devait subordonner ni ses tribunaux ni ses doctrines à l'autorité d'une juridiction supérieure, sous peine d'abdiquer, avec les prérogatives de sa souveraineté, le maintien des règles qui avaient assuré la suprématie maritime de la Grande-Bretagne.

La guerre russo-japonaise fit sentir à l'Angleterre les inconvénients des tribunaux de prises belligérants et les difficultés, sinon les périls, des réclamations contre des sentences désagréables. Le gouvernement britannique rompit, sur ce point encore, avec ses anciennes traditions ; il fut, à la Haye, un des promoteurs de l'institution d'une Cour internationale des prises. Nul fait ne pouvait manifester plus clairement que le souci des intérêts neutres succédait, pour l'Angleterre, ou du moins se juxtaposait, chez elle, au souci des intérêts belligérants. Les Anglais ont toujours, en effet, professé que les tribunaux de prises n'ont de raison d'être que pour assurer le respect des droits des neutres ; d'après eux, contre l'ennemi, l'état de guerre justifie, par lui-même, toute capture ; contre les neutres seuls, une sentence judiciaire est nécessaire, pour constater l'infraction aux devoirs de la neutralité ; si toutes prises doivent être jugées, c'est que l'enchevêtrement des intérêts neutres et belligérants expose les capteurs à commettre des confusions, c'est qu'il exige un examen sérieux, par des juges compétents, pour ne pas traiter en ennemis des propriétés neutres. Demander une juridiction internationale de prises, c'était donc reconnaître que l'intérêt neutre n'est pas suffisamment garanti par les juridictions nationales, et c'était en même temps lui donner le pas sur l'intérêt belligérant.

Les tribunaux de prises nationaux ont, sans doute, pour devoir d'appliquer les règles du droit international ; mais en fait, les tribunaux nationaux n'appliquent jamais les règles du droit international que selon l'interprétation qui est donnée de ces règles, par les lois ou par la jurisprudence nationales ; et, en ce qui concerne le droit de la guerre maritime, les interprétations des exigences ou des tolérances du droit international ont souvent été divergentes et contradictoires. Un tribunal international ne

saurait être lié que par les règles reconnues du droit international dégagé de toute addition ou modification inspirées par les intérêts ou les préférences d'un Etat déterminé. Il a donc nécessairement, dans les questions controversées, une indépendance entière ; sinon, il serait réduit à s'abstenir dès qu'il se trouverait en présence d'interprétations nationales contraires.

L'Angleterre, après avoir proposé d'instituer un tribunal international, a proposé de donner, à ce tribunal, les pouvoirs les plus larges à l'effet de remplir sa mission. Conformément à la proposition britannique, la Convention du 18 octobre 1907, relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, a déclaré qu'à défaut de dispositions conventionnelles ou de règles généralement reconnues du droit international, la Cour statuerait « d'après les principes généraux du droit et de l'équité ». C'était donner à la Cour non seulement le droit d'appliquer le droit international, mais encore, en bien des cas, le droit de le faire. Par là, la portée de la convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises dépassait singulièrement celle de toutes les autres. L'absence d'une convention générale sur les lois et coutumes de la guerre maritime accusait la prolongation des divergences qui, sur des questions graves, maintenait l'incertitude. Les pouvoirs conférés à la Cour permettaient à celle-ci de réduire à l'unité, par sa jurisprudence, les divergences que les délibérations des Puissances n'avaient pas réussi à résoudre. La Convention impliquait donc abandon éventuel de toutes les doctrines nationales qui étaient ou qui seraient combattues au nom du droit et de l'équité. Pour édifier l'unité du droit futur sur la jurisprudence de la Cour internationale, chaque Puissance devait encourir le risque de sacrifices dont il était impossible de mesurer d'avance l'étendue. Comme il y avait de grandes chances pour que la Cour

internationale inclinait à résoudre les conflits de doctrine en faveur des neutres, le risque était plus grave pour les Puissances dont les règles traditionnelles avaient pour but de sauvegarder, avant tout, les intérêts des belligérants. L'Angleterre était, sans doute, disposée à sacrifier une partie de ses règles, mais l'opinion anglaise, pour être devenue favorable aux intérêts des neutres, n'entendait pas abdiquer, sans réserves, au profit de ces intérêts ; elle voulait ne s'engager qu'à bon escient ; elle voulait prendre ses gages contre l'arbitraire de la Cour, dût cet arbitraire s'exercer au nom du droit et de l'équité.

### § 3. — *La Conférence de Londres.*

**23.** — Le gouvernement britannique se rendit compte qu'il ui serait « difficile, sinon impossible, de faire accepter, par les deux Chambres du Parlement, la législation nécessaire pour assurer l'exécution de la Convention, à moins qu'il fût en mesure de leur annoncer l'avènement d'une entente plus précise au sujet des règles destinées à guider les décisions du nouveau tribunal (1) ».

Il proposa, en conséquence, de réunir une nouvelle conférence « afin de déterminer les principes généralement reconnus du droit international dans le sens de l'art. 7, alinéa 2, de la Convention (du 18 octobre 1907) et qui avaient trait aux matières qui avaient été l'objet de méthodes d'application divergentes de la part des différentes nations » et de « formuler les règles que, à défaut de stipulations conventionnelles, la Cour

---

(1) Circulaire adressée par Sir Edward Grey aux représentants de S. M. B. à Berlin, Madrid, Paris, Rome, Saint-Pétersbourg, Tôkio, Vienne et Washington, le 28 février 1908, *Proceedings of the International Naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. XX.

devrait appliquer en statuant sur les questions portées devant elles (1) ».

Quarante quatre Etats avaient été représentés, en 1907, à la Conférence de la Haye ; le nombre considérable de leurs délégués n'avait pas été sans ralentir quelque peu l'allure des délibérations. Dans toute assemblée, — et plus encore dans les assemblées dont les décisions ne peuvent être le prix que d'un assentiment unanime, — les chances de succès croissent en raison inverse du nombre des parties appelées à discuter. Le gouvernement britannique crut avantageux de limiter ses invitations.

Deux raisons lui permettaient de le faire. D'une part, la Conférence de la Haye avait jugé que l'établissement de la Cour internationale des prises étant tout à l'avantage des neutres, les grandes Puissances — plus sujettes à recourir aux armes — consentaient de plus grands sacrifices, en acceptant un contrôle pour leurs juridictions de prises ; elle leur avait, en conséquence, accordé une part plus large dans la composition de la Cour donc une influence plus grande dans la formation de la

---

(1) *Proceedings of the International Naval conference*, p. XIX. Les répugnances de la Grande-Bretagne pour la mise en vigueur de la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale de prises avaient, sans doute, été partagées par d'autres Puissances, car après avoir rappelé que les discussions de la Haye avaient démontré l'existence de divergences de vues et de pratique parmi les différentes nations sur diverses questions relatives à la guerre maritime et que si l'accord était intervenu sur certaines de ces questions, sur d'autres « il n'avait pas été possible d'aboutir à une entente dans les limites du temps resté à la disposition de la Conférence », la circulaire de Sir Edward Grey ajoutait : « L'impression s'est fait sentir que l'établissement d'une Cour internationale de prises ne serait pas généralement acceptée tant que dureraient le manque de précision et l'incertitude au sujet des principes que cette Cour appliquerait, dans les cas portés devant elle, aux questions qui touchent de près à la politique et à la pratique maritimes » (*Ibid.*, p. XIX).

jurisprudence future. Reprenant sous un autre aspect la même idée, le gouvernement britannique jugeait que « les règles d'après lesquelles seraient décidées les actions en appel contre les décisions des tribunaux des prises nationaux, avaient une importance beaucoup plus grave, au point de vue des droits des belligérants, pour les grandes Puissances maritimes que pour les autres Etats » (1); il en concluait que les grandes Puissances étaient particulièrement qualifiées pour fixer ces règles.

D'autre part, l'entente aurait d'autant plus de chances de s'établir, les solutions admises par les gouvernements auraient d'autant plus de chances d'être acceptées par les nations qu'elles paraîtraient moins innover, moins s'écartez des principes antérieurement reconnus. Le gouvernement britannique en proposant, tout d'abord, de déterminer les principes généralement reconnus du droit international, assignait pour rôle à la future Conférence d'interpréter le droit pour le fixer plutôt que de le modifier. S'il admettait la possibilité d'innover, ce n'était qu'au second plan. L'œuvre capitale étant une œuvre d'interprétation, il suffisait, pour l'accomplir, de l'accord des principales Puissances maritimes. Et l'entente plus facilement réalisée aurait une portée plus grande, car tandis que les dispositions nouvelles d'une Convention ne s'imposent qu'aux Etats signataires, l'interprétation du droit existant doit valoir pour tous ; il était à présumer que les juges de la Cour internationale n'hésiteraient pas à considérer comme bonnes et valables, à l'égard de tous, les interprétations sanctionnées par l'assentiment positif des plus grandes Puissances maritimes.

En dehors des huit grandes Puissances pourvues de juges

(1) Circulaire de Sir Edward Grey, n° 5, *loc. cit.*, p. XIX.

permanents à la Cour internationale des prises (1), l'Espagne et les Pays-Bas ont été seuls invités à participer à la Conférence de Londres.

Sur la proposition de Sir Edward Grey, les Puissances invitées échangèrent des memorandums exposant « d'une façon sommaire quelle serait, à leurs yeux, la vraie règle du droit international applicable à chacune des matières visées »(2) dans le vaste programme qui leur avait été soumis (3). Ces memoran-

(1) Autriche-Hongrie, Allemagne, France, Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie.

(2) Circulaire de Sir E. Grey, 27 février 1908, n° 8, *loc. cit.*, p. XX.

(3) Le programme proposé par Sir Edward Grey était ainsi formulé :

*a)* Contrebande : Y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités auxquelles expose leur transport, l'exemption de visite d'un navire convoyé, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque, des navires ayant été saisis, il est reconnu en fait qu'ils transportaient de la marchandise innocente.

*b)* Blocus : Y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée, ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi.

*c)* Voyage continu : Voyage continu, au double point de vue de la contrebande et du blocus.

*d)* Destruction des prises neutres : Légalité de la destruction des bâtiments neutres avant leur condamnation par une Cour des prises.

*e)* Assistance hostile : Règles concernant les bâtiments ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité.

*f)* Militarisation en haute mer : Légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer.

*g)* Transfert de pavillon : Règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités.

*h)* Caractère ennemi : Adoption de la nationalité ou du domicile des propriétaires comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie. *Ibid.*, p. XX.

Le programme fut entièrement étudié. Sur deux points seule-

dums devaient permettre de fixer les points sur lesquels les principes soutenus par toutes les Puissances et les conséquences pratiques tirées de ces principes étaient identiques et aussi « les points sur lesquels l'expérience commune et la similitude de conditions issue des développements modernes du commerce, de la navigation et de la guerre maritimes » permettaient de dégager « les principes généraux du droit international qui semblent avoir graduellement émergé de la recherche séparée de règles indépendantes par chaque pays » (1). Ils devaient ainsi faciliter la tâche interprétative que le gouvernement britannique considérait comme l'objet le plus essentiel de la Conférence et couvrir, sous le voile très souple d'interprétations très larges, la réalité des concessions nécessaires pour arriver à l'unité.

La Conférence se réunit à Londres, le 4 décembre 1908 ; elle termina ses travaux le 27 février 1909, après avoir arrêté les termes d'une « déclaration » relative au droit de la guerre maritime et destinée à « assurer dorénavant une plus grande uniformité dans l'application » des principes généraux du droit international — application souvent poursuivie jusque-là d'après des méthodes divergentes (2). Le caractère interprétatif de la déclaration est affirmé par une « disposition préliminaire »

ment l'entente ne put s'établir : la Conférence ne laissa sans solutions précises que la question de la légalité de la transformation en haute mer des navires de commerce en bâtiments de guerre et celle de la détermination du caractère hostile des cargaisons.

(1) V. Circulaire de Sir Edward Grey, du 10 novembre 1908, *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 19.

(2) Préambule de la déclaration du 26 février 1909, *Proceedings of the international naval conference*, p. 381.

aux termes de laquelle « les Puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les chapitres suivants répondent, en substance, aux principes généralement reconnus, du droit international ». Attachant « un prix particulier à la reconnaissance générale des règles adoptées par elles », les Puissances « représentées à la Conférence navale de Londres expriment l'espoir que les Puissances qui n'y étaient pas représentées adhéreront » à la déclaration du 26 février 1909 (1). Les dispositions de cette déclaration — résultat de concessions réciproques — « forment un ensemble indivisible » (2). Elles doivent être acceptées sans aucune de ces réserves, fréquemment formulées à la Haye, qui risquent d'amener des complications et des confusions en réduisant les Conventions à produire des effets inégaux entre Puissances signataires. Ainsi se trouvent proscrites des distinctions qui, permettant de rétablir les divergences et d'émettre l'accord, auraient été aussi funestes pour l'autorité que pour la clarté de l'œuvre accomplie. La déclaration de Londres traite, en neuf chapitres, des matières les plus importantes et les plus délicates du droit de la guerre maritime : blocus en temps de guerre, contrebande de guerre, assistance hostile, destruction des prises neutres, transfert de pavillon, caractère ennemi, convoi, résistance à la visite, dommages-intérêts (3).

---

(1) Art. 70 de la déclaration, *Proceedings of the International naval conference*, p. 393.

(2) Art. 65 de la déclaration, *ibid.*, p. 392.

(3) La déclaration comprend 71 articles ; les articles 1 à 64 concernent le fond du droit et remplissent les neuf chapitres ci-dessus indiqués ; les articles 65 à 71, groupés sous la rubrique « dispositions finales » règlent les effets généraux de la déclaration et particulièrement les conditions de ratification, d'adhésion et de dénonciation.

24. — Si, dans l'ordre chronologique, la conférence de Londres a été le complément de la Conférence de la Haye, pour l'importance des solutions, l'œuvre de Londres doit être mise au premier rang, et, pour l'étude du droit de la guerre maritime, il convient de considérer les actes de la Haye et de Londres comme se complétant mutuellement. L'érudition, soucieuse de délimiter exactement la part de chacune des conférences dans l'élaboration du droit écrit relatif à la guerre maritime, devra s'attacher successivement à l'étude des Conventions séparées de la Haye et de la déclaration de Londres ; mais de l'examen isolé de Conventions dont les dispositions demandent à être rapprochées, sa méthode minutieuse ne dégagera qu'avec lenteur et sans relief le tableau des changements survenus et des progrès accomplis. Pour faire nettement ressortir les résultats des accords réalisés il y a, semble-t-il, grand avantage à fondre, les unes avec les autres, les dispositions éparses dans des actes multiples, à considérer comme une œuvre unique l'ensemble des constructions édifiées à la Haye et à Londres, à exposer, selon l'ordre naturel des problèmes auxquels elles se réfèrent, les solutions qui tendent à faire cesser l'incertitude des coutumes, et à mieux assurer, en les précisant, parfois les droits des belligérants et plus souvent les droits des neutres.

C'est pourquoi, dans ce livre, sans avoir égard aux dates ni à la répartition des matières dans les diverses Conventions ou déclarations, ni à l'ordre des chapitres, dicté parfois par des considérations diplomatiques, les problèmes divers, résolus ou simplement posés à la Haye et à Londres, seront examinés suivant l'ordre où ils l'ont été, il y a douze ans, dans le « *droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines* ». Un chapitre nouveau devra être consacré à la question nouvelle des mines sous-marines. Ce chapitre aura sa place

tout indiquée à la fin du volume, car, si les mines sous-marines doivent être uniquement et sont avant tout des engins de combat — instruments de protection ou d'attaque — leur emploi peut avoir les conséquences les plus graves pour le commerce des neutres et les répercussions les plus fâcheuses sur les solutions favorables à la liberté des neutres. C'est donc après avoir passé en revue toutes les dispositions concernant les conditions de la navigation et des transports licites qu'il convient d'examiner les mesures destinées à limiter l'usage d'engins susceptibles de ruiner la liberté de la navigation.

---

## CHAPITRE II

### LES CONDITIONS DE LA GUERRE SUR MER

#### I

##### La guerre au commerce et l'inviolabilité de la propriété privée.

**25.** — Le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer a compté, au XIX<sup>e</sup> siècle, de nombreux partisans ; il a obtenu, dans la pratique, quelques succès (1) ; il ne pouvait manquer de trouver, à la Haye, des champions éloquents, mais il n'y a pas rencontré l'assentiment unanime.

Il fut soutenu, avec énergie et talent, par les délégués de plusieurs pays et particulièrement par MM. Ruy Barbosa, délégué plénipotentiaire du Brésil, et Choate, délégué plénipotentiaire des Etats-Unis. «L'inviolabilité sur mer de la propriété privée des belligérants a été, ainsi que le rappelle M. Choate (2), la politique traditionnelle des Etats-Unis, dès la constitution de son gouvernement... et même avant cette date » car, en 1783, quatre ans avant l'adoption de la constitution fédérale,

---

(1) V. sur les discussions doctrinales auxquelles ont donné lieu le droit de capture et la thèse de l'inviolabilité, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, nos 25 et suiv. ; sur les succès assez modestes de la thèse de l'inviolabilité dans la pratique, *ibid.*, no 58 et suiv.

(2) Discours prononcé à la 2<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission, le 28 juin 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 751.

Benjamin Franklin s'efforçait d'en faire insérer le principe dans le traité de paix avec la Grande-Bretagne et, en 1783, il réussissait à en obtenir la reconnaissance dans le traité conclu avec la Prusse. Mais si le gouvernement américain est demeuré invariablement fidèle à la thèse de l'inviolabilité, il ne s'est jamais astreint à y conformer ses actes dans les guerres qu'il a soutenues (1). Et cet écart entre la théorie et la pratique n'est pas sans diminuer quelque peu l'autorité de la tradition américaine. M. Choate affirme « qu'il ne serait pas possible, ni praticable pour aucun belligérant d'adopter cette règle (de l'inviolabilité) à moins qu'elle ne devienne une règle positive reconnue par toutes les Puissances maritimes » (2). Il semble

(1) M. Choate a rappelé dans son discours du 28 juin 1907, à côté des efforts de Franklin en 1783 et 1785, les instructions données en 1823, aux ministres américains en France, en Russie et en Angleterre, à l'effet de proposer l'adoption du principe de l'inviolabilité de la propriété privée dans les guerres maritimes, les instructions analogues données aux délégués des Etats-Unis à la Conférence de Panama de 1826, la proposition faite, en 1856, par le gouvernement américain d'ajouter à la déclaration de Paris l'abolition du droit de capture, son refus d'adhérer à cette déclaration et de renoncer à la course tant que l'inviolabilité de la propriété privée ne serait pas reconnue, l'insertion d'une clause proclamant cette inviolabilité dans le traité conclu avec l'Italie en 1871, la résolution adoptée le 28 avril 1904 par le Congrès des Etats-Unis pour exprimer le souhait que « le Président s'efforce d'amener une entente entre les principales Puissances maritimes, en vue d'incorporer dans les lois permanentes des nations civilisées le principe suivant lequel toute propriété privée, sauf la contrebande de guerre, doit être exempte de saisie et de destruction de la part des belligérants », mais il a, en même temps, reconnu très franchement que « son gouvernement n'avait jamais été en mesure de mettre cette politique en pratique, attendu que d'autres Puissances, bien que l'adoptant par moments pour des intérêts temporaires et par des accords particuliers, n'ont jamais consenti à faire de cette inviolabilité une règle permanente du droit international ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 751 et suiv.

(2) *Ibid.*, p. 751.



cependant que la confiscation de quelques navires espagnols, surpris près des Antilles, ne pouvait avoir aucune influence sur l'issue de la guerre hispano-américaine de 1898 et que les Etats-Unis auraient pu, sans compromettre ni retarder leur succès, imiter alors l'exemple de l'Autriche et de la Prusse proposant, l'une en 1866, l'autre en 1870, à leurs adversaires, de respecter la propriété privée sur mer. L'Espagne eût sans doute aisément renoncé, de son côté, à des rigueurs que les conditions de la lutte rendaient également inefficaces pour chacune des Puissances ennemis.

**26.** — Mais si le gouvernement américain avait jugé inopportun l'abandon isolé du droit de capture, il ne négligea rien pour en provoquer l'abandon collectif. Il n'est pas d'arguments que M. Choate ait dédaignés pour essayer de convaincre les délégués assemblés dans la quatrième commission. De ces arguments, les uns étaient d'ordre théorique et parfois sentimental, les autres visaient à résoudre la seule question décisive que M. Ruy Barbosa définissait justement en ces termes : « Le droit de capture est-il essentiel à la guerre maritime (1) ? » ; les uns et les autres d'ailleurs se mêlaient et s'enchevêtraient souvent pour se prêter un mutuel appui.

Les premiers peuvent se résumer ainsi : « La guerre tend à devenir ce qu'elle devrait être : une lutte entre les forces organisées des nations aux prises, et non entre l'une de ces nations et les particuliers non combattants de l'autre. Et il en résulte que les particuliers qui ne prennent pas part à la lutte doivent être laissés tranquilles, toute pression que l'on pour-

(1) Discours prononcé à la 3<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission, le 5 juillet 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 786.

rait exercer sur eux ne pouvant avoir aucun effet sérieux pour prévenir ou abréger le conflit » (1). — « Dans l'ancien temps la faculté de détruire la propriété ennemie, quelle qu'elle fût, publique ou privée, partout où on la rencontrait, était peut-être le facteur le plus important dans la guerre maritime. Mais aujourd'hui que la guerre n'est plus à proprement parler qu'une épreuve de force entre l'organisation militaire et les ressources financières respectives des belligérants, qui les rendent plus ou moins capables de soutenir la lutte sur terre et sur mer, la faculté de détruire les navires marchands de l'ennemi sur mer, n'est plus un facteur bien puissant » (2). Les atteintes à la propriété privée ne peuvent, sur mer comme sur terre, être excusées que par la nécessité militaire (3). « La

(1) Discours de M. Choate à la 2<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission le 28 juin 1907, *Ibid.*, p. 762.

(2) *Ibid.*, p. 758.

(3) « Nous n'ignorons pas, disait M. Choate, et nous ne cherchons pas à éluder ce fait que les règles des lois de la guerre sur terre permettent qu'on occupe la propriété privée sur terre et qu'on la retienne pour des vues militaires légitimes, soit en faisant des réquisitions pour l'entretien des armées, soit en levant des taxes, ou en vue d'une annexion définitive par le vainqueur, mais sur mer, le droit sans restrictions du blocus commercial est un juste équivalent de ces risques. Mais... nous posons en fait qu'il y a analogie parfaite entre l'immunité dont jouit, sur terre, la propriété privée, de ne pas être saisie ni détruite, quand cela n'est pas demandé par les nécessités de la guerre, et la même immunité que nous réclamons pour la propriété privée sur mer, quand aucune nécessité militaire n'oblige à la détruire ou à la saisir.

« Nous ne nions pas qu'une maison particulière et son contenu qui se trouverait sur le chemin d'une armée hostile en marche, s'efforçant d'atteindre et d'attaquer l'ennemi, puisse être balayée avec ce qu'elle contient; qu'elle n'eût aucun titre à être épargnée. Mais qui ne voit que c'est là une de ces nécessités militaires dont nous venons de parler. En revanche, envoyer des forces pour dépouiller les maisons particulières de leur contenu, détruire les

capture et la destruction de la propriété privée sur mer lorsqu'elle appartient à des non-combattants inoffensifs exerçant le commerce international non pas seulement pour leur propre avantage, mais pour l'avantage commun du monde, est le dernier reste de l'ancienne piraterie. Dépouiller des marchands honnêtes et inoffensifs qui ne prennent pas part à la guerre, leur ravir leurs navires et les marchandises qu'ils contiennent, les détruire, si le ravisseur le trouve à sa convenance, sont des actes qui ont un relent de la sauvagerie des anciennes guerres et que les nations civilisées ne devraient pas tolérer plus longtemps. Ils ont d'ailleurs généralement pour conséquence de soumettre les équipages des navires capturés à

---

habitations des non-combattants inoffensifs, c'est, de la part d'un chef d'armée, outrager grossièrement tout principe de justice et de saine morale, c'est violer les lois de la guerre actuellement en vigueur. Dans la même mesure et au même titre, ce pillage des navires et des chargements des non-combattants, quand aucune nécessité militaire ne le commande, quand il est pratiqué dans l'unique but d'enrichir les ravisseurs ou leurs gouvernants, de terroriser les malheureux propriétaires et leur gouvernement, de le forcer à se soumettre à la volonté et aux conditions du vainqueur, est un acte qui répugne à tout principe de justice et de droit et qui doit être enveloppé dans la même réprobation universelle qui frappe aujourd'hui les outrages de même nature quand, dans une guerre territoriale, ils sont commis contre des non-combattants ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 756.

Sans doute, le droit de capture serait monstrueux et mériterait d'être assimilé au pillage s'il n'avait d'autre but que « d'enrichir les ravisseurs ou leurs gouvernants », mais il ne saurait être condamné parce qu'il « terroriserait les malheureux propriétaires et leur gouvernement et les forcerait à se soumettre à la volonté et aux conditions des vainqueurs ». La guerre a pour but essentiel de contraindre l'adversaire « à se soumettre à la volonté et aux conditions du vainqueur » ; elle ne dédaigne pas l'emploi de moyens qui répandent la terreur en vue d'empêcher même les habitants paisibles de commettre des actes susceptibles d'accroître les ressources de l'adversaire.

des traitements odieux, ce qui est un surcroît de cruauté et de barbarie. Dans l'état de choses actuel, le dommage que peuvent souffrir par là les particuliers, dépasse de beaucoup l'avantage qui peut en résulter pour l'Etat belligérant » (1). — Enfin le droit de capture jette « un trouble injustifiable . . . dans un commerce honnête et légitime auquel sont intéressés non pas seulement la nation à laquelle appartient le navire, mais encore le monde civilisé tout entier . . . . Le navire marchand, par lui-même, n'est qu'un fragment et un fragment assez minime dans l'opération commerciale dans laquelle il est engagé. Le transport de son chargement intéresse en général le monde entier, et cet intérêt se ramifie dans toutes les directions. Or, la capture et la destruction du navire entraînent tous ces intérêts dans le dommage et la ruine.... » (2).

**27.** — L'idée que la guerre doit être restreinte aux forces organisées des nations a exercé et exerce encore une séduction très grande. Il ne faut donc pas se lasser de répéter qu'elle ne correspond pas à la réalité des choses, que le succès des opérations militaires n'est que le prélude des mesures de contrainte et de la désorganisation de la vie nationale, et que ces mesures seules ont le pouvoir de décider de la soumission du vaincu. Si la guerre n'était qu'un sport d'une nature particulièrement sauvage, si elle n'était qu'une « épreuve de force entre l'organisation militaire et les ressources financières respectives des belligérants », l'Etat dont les armées auraient été battues et les escadres détruites devrait avouer sa défaite, reconnaître la supériorité du vainqueur, mais il ne serait pas tenu de

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 759.

(2) *Ibid.*, p. 759-760.

subir des conditions de paix qui n'étaient point l'enjeu convenu de la lutte. Ce qui amène la soumission du vaincu, ce n'est pas le désastre militaire, ce sont les conséquences de ce désastre, c'est-à-dire les entraves que le vainqueur est en mesure d'imposer à l'activité du pays, désormais incapable de défendre la liberté de ses échanges, de ses transactions, de sa vie.

C'est pour éviter ces entraves qu'un Etat attaqué mobilise ses troupes et ses navires ; c'est pour se soustraire à leur action ou à leur menace qu'il se décide à traiter après la défaite. Et si les succès militaires semblent seuls dicter l'issue de la lutte, c'est qu'il paraît préférable de prévenir ou d'abréger, en cédant à temps, les mesures de contrainte qu'un refus désarmé rendrait aussi décisives qu'inévitables. Mais les opérations militaires, loin de terminer par elles-mêmes le conflit, n'ont d'autre raison d'être et d'autre objet que d'écartier ou de préparer la pression générale sur toutes les forces vives de la nation, qui peut seule imposer la soumission. M. Choate reconnaît que les ressources financières constituent des éléments essentiels de la puissance des belligérants, et par suite des facteurs importants de la guerre ; mais les ressources financières d'un Etat dépendent des ressources économiques de la nation ; elles n'existent que par la fortune des particuliers. Il est donc naturel et même nécessaire que les particuliers non combattants se trouvent atteints par la guerre non dans leur existence même comme les combattants, mais dans leur activité économique, source directe de la puissance financière et indirecte de la puissance militaire de l'Etat. Or, il est incontestable que le commerce de mer est au nombre des éléments de la prospérité d'un pays. S'il est vrai, comme l'a dit M. Choate, que le droit de capture soit « un héritage de l'ancienne piraterie, c'est vrai, a dit M. Santiago Perez Triana, au nom de la délégation de

Colombie, comme il est vrai que la guerre n'est que le meurtre organisé » (1). La guerre est nécessairement barbare en ses rigueurs ; elle l'est moins quand elle s'attaque aux biens que lorsqu'elle attente aux vies (2), et le droit de capture peut être plus aisément exonéré de l'accusation de vol et de rapine que l'usage des armes ne peut être exonéré de l'accusation de meurtre. Nul ne conteste, en effet, le droit pour un Etat de sanctionner certains commandements par des peines pécuniaires ou par la confiscation des objets qui ont servi à enfreindre ses ordres, à commettre des délits. Nul ne conteste à un belligérant le droit d'interdire, aux habitants du pays qu'il occupe ou envahit, le transport d'objets à destination du territoire encore soumis à l'autorité de l'autre belligérant, sous peine de confiscation des objets expédiés au mépris de la prohibition. Nul ne songe à

---

(1) Troisième séance de la 4<sup>e</sup> Commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 792.

(2) « Le délégué américain (M. Uriah M. Rose) que nous venons d'entendre avec tant d'intérêt, observa Sir Edward Fry, délégué de la Grande-Bretagne à la séance du 5 juillet, a beaucoup parlé de la cruauté de l'exercice du droit de capturer la propriété privée. A mon avis c'est un malentendu. Il est vrai que, dans toutes les opérations de la guerre, il y a quelque chose de barbare, mais de toutes les opérations il n'y en a pas une qui soit aussi humaine que l'exercice de ce droit. Considérez, je vous prie, ces deux cas : l'un, la capture d'un vaisseau marchand sur mer ; l'autre, les opérations d'une armée ennemie. Dans le premier cas, vous voyez une force majeure contre laquelle il est impossible de combattre ; personne n'est tué, même personne n'est blessé, c'est une affaire pacifique. De l'autre côté, qu'est-ce que vous voyez ? Vous voyez le terrain désolé, le bétail détruit, les maisons brûlées, les femmes et les enfants fuyant devant les soldats ennemis et peut-être des horreurs sur lesquelles je voudrais garder le silence. Se plaindre donc de la capture des vaisseaux marchands sur mer et ne pas interdire la guerre sur terre, c'est choisir le plus grand de deux maux ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 800.

qualifier de vol la confiscation appliquée à la transgression des ordres qui défendent tout commerce entre les deux fractions libre et occupée du territoire ennemi, parce que nul ne songe à contester au belligérant le droit de mettre obstacle, dans la mesure où il le peut, à des rapports économiques qui accroîtraient la force de résistance de l'ennemi. La contradiction, si souvent invoquée contre le droit de capture, entre le respect de la propriété privée sur terre et sa confiscation sur mer (1),

(1) « La règle humanitaire de l'inviolabilité en temps de guerre de la propriété sur terre des particuliers inoffensifs, dit M. Uriah M. Rose, à la séance du 5 juillet, sauf dans le cas de contrebande ou de nécessité militaire est, il est vrai, d'origine relativement récente ; cependant, basée qu'elle est sur des principes universellement reconnus, elle est aujourd'hui si fermement établie dans la conscience publique et dans le droit international qu'elle n'est contestée ni par nos honorables contradicteurs ni par qui que ce soit. Et vraiment on a de la peine à comprendre pourquoi la même règle ne serait pas appliquée dans les mêmes conditions à la propriété de ces mêmes particuliers, quand elle se trouve sur mer. Cicéron, il y a des siècles, déclarait que la loi naturelle de la justice est la même à Rome qu'à Athènes et que partout ailleurs : paroles qui ont été citées et approuvées vraisemblablement par tous les écrivains modernes les plus distingués qui ont traité du droit des gens. La justice ne change pas suivant les degrés de latitude ou de longitude, sur la montagne ou dans la plaine, suivant le temps ou les saisons, et elle ne s'arrête pas comme les continents aux rivages de la mer. Dire donc que les principes de justice naturelle dont la souveraineté est reconnue sur terre ne sont pas applicables sur mer, nous semble une anomalie dans la pratique et un vrai paradoxe, en tant qu'argument ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 795-796.

« L'argument qui consiste à assimiler la propriété privée sur mer à celle sur terre, disait en sens contraire à la septième séance, le 19 juillet, M. de Nelibow, paraît absolument inexact » à la délégation de Russie. « Depuis longtemps, on a admis que, dans la guerre sur terre, la propriété des objets qui n'étaient pas utiles aux belligérants était inviolable. Il n'en reste pas moins vrai que l'invasion est elle-même une violation de la propriété privée et qu'il y aurait une certaine injustice à appliquer au commerce ma-

disparaît — pour ne laisser subsister que l'analogie, — si l'on considère la saisie des navires ennemis comme la sanction de l'interdiction de l'usage de la mer, « seule façon de remplacer sur la mer où la possession et la souveraineté sont impossibles, ce qui est, dans la guerre continentale, l'occupation du territoire » (1). M. Choate se défendait d'ailleurs de vouloir porter la moindre atteinte au droit qu'ont les belligérants d'établir des blocus commerciaux (2). Il reconnaissait, par là même, l'intérêt que peuvent avoir les belligérants à interdire l'usage de la mer à leurs adversaires, et il avouait en même temps que, si l'enchevêtrement, sur mer, des intérêts belligérants et neutres ne permet guère de frapper les premiers sans atteindre les seconds, les intérêts du commerce international ne suffisent pas toujours à préserver les belligérants des coups de leurs adversaires. Les blocus commerciaux n'ont d'autre but, en effet, que d'interdire tout commerce avec les régions bloquées, et cette interdiction est sanctionnée par la confiscation de tout navire, belligérant ou neutre qui tente d'y contrevénir.

---

ritime un régime privilégié dont ne peut bénéficier la propriété sur terre. Il est, d'autre part, incontestable que, dans la guerre continentale, la basse classe souffre plus que toutes les autres, tandis que sur mer, la guerre atteint surtout les grandes sociétés et les petits ne sont atteints que par répercussion ». *Ibid.*, p. 842.

(1) Observations de M. Carlos Rodriguez Larreta, délégué de la République argentine. M. Carlos Rodriguez Larreta n'emploie pas, il est vrai, l'expression « interdiction de l'usage de la mer », mais si l'expression diffère, le sens est le même «... Personne ne contesterà non plus, dit-il à la 4<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> Commission, le 10 juillet 1907, que le but immédiat et quelquefois exclusif de la guerre maritime a été de ruiner le commerce de l'ennemi, seule façon de remplacer sur mer où la possession et la souveraineté sont impossibles, ce qui est dans la guerre continentale l'occupation du territoire. Celle-ci, autant que le droit de capture et confiscation des navires marchands, conduisent au desideratum de la guerre : contraindre l'ennemi à signer la paix ». *Ibid.*, p. 810.

(2) V. *Ibid.*, p. 756 et 759.

**28.** — Les moyens de guerre autrefois usités, aujourd'hui condamnés par le droit international, n'ont succombé que sous l'expérience de leur inutilité ou du moins de la disproportion de leur rigueur à leur utilité. Les partisans de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer ne sauraient avoir gain de cause s'ils ne réussissent à démontrer l'inefficacité du droit de capture. Ils ont tenté de faire à la Haye cette démonstration ; ils ont produit des arguments sérieux ; ils n'en ont pas produit de décisifs.

« Il n'y a pas d'exemple, croyons-nous, a dit M. Choate (1), de guerre, dans les temps modernes, qui ait été empêchée ou abrégée par l'exercice du droit de capture et la destruction de navires de commerce a été et vraisemblablement sera toujours un incident relativement insignifiant dans les conflits des nations. » Durant la guerre de sécession américaine, la marine marchande fédérale « fut littéralement détruite et balayée par quelques croiseurs confédérés. Le fait nous affligea beaucoup mais n'eut pas la moindre influence sur le résultat final auquel la guerre fut amenée par le maintien d'un blocus effectif et par la supériorité écrasante des forces militaires et des ressources financières de l'Union » (2). Il est incontestable que le droit de capture n'a décidé de l'issue d'aucune des guerres entreprises depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, mais il est peut-être excessif d'en conclure que la crainte de la saisie des navires n'a « empêché » aucune guerre dans les temps modernes. S'il est possible, en certains cas, de discerner avec sûreté les raisons qui ont dicté la soumission des vaincus, il est toujours malaisé et souvent impossible de découvrir les motifs qui ont détourné

(1) Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. III, p. 758.  
 (2) *Ibid.*, p. 758.

de la guerre les Etats tentés de se battre. Les résultats des guerres engagées sont tangibles. Les pensées des hommes d'Etat sont souvent impénétrables ; leurs velléités belliqueuses sont souvent ignorées, lorsqu'elles restent sans effet. Fussent-elles connues, il serait parfois difficile de savoir quelles considérations les auraient tenues en échec. Pour un Etat qui entretient une marine marchande considérable, la crainte de la confiscation commande la prudence. S'il est facile de constater, après la lutte, que la guerre au commerce n'a pas été décisive, il est malaisé de mesurer, avant l'ouverture des hostilités, quelles en seront les conséquences ; mais il est évident que, décisifs ou non, les effets en seront fâcheux pour beaucoup, ruinieux pour certains. La certitude du dommage et l'incertitude du succès sont des motifs de réfléchir toujours, d'hésiter souvent et de s'arrêter parfois. Quoi qu'en pense M. Choate (1).

(1) « D'un autre côté, dit M. Choate, on a soutenu que la faculté de frapper la marine marchande des autres nations était un puissant facteur pour les détourner de la guerre ; que les marchands, voyant ainsi leurs intérêts gravement engagés, se voyant exposés à éprouver dans une guerre de grandes pertes, faisaient tout leur possible pour retenir leurs gouvernements de provoquer ou d'engager les hostilités. Nous dirons que c'est là un très faible argument. Le commerce et les affaires sont toujours ennemis de la guerre, mais ils ont peu d'autorité soit pour la provoquer, soit pour la prévenir. Le besoin de venger l'honneur national, les accidents, la passion, la soif de conquête, le redressement de prétendus torts sont les causes de la guerre, et les intérêts commerciaux, que la guerre compromet, ont rarement, s'ils ont jamais, pu la prévenir.

« Quant à sa continuation ou à sa cessation, le commerce n'a réellement rien à y voir. Quand les forces militaires et financières d'un des belligérants sont épuisées, la guerre suivant les méthodes modernes doit forcément prendre fin, et les négociants ou gens d'affaires n'ont pas plus d'autorité pour amener cet état de choses que n'en a le clergé ou le corps enseignant de la nation ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 764.

l'éventualité des répercussions sur le commerce n'est pas une préoccupation négligeable à une époque où la concurrence économique apparaît comme la cause la plus grave des rivalités internationales ; l'opinion des commerçants et des industriels n'est pas dépourvue de toute influence sur la politique et sur les rapports des Etats. Il y a eu dans le passé plus d'une guerre inspirée par des passions commerciales. S'il est vrai que la paix serve mieux en général les intérêts du commerce, il est parfois tentant d'abattre, par la force, certaines concurrences trop heureuses. Il n'est pas mauvais que la tentation soit, en pareil cas, contrebalancée par la perspective de risques sérieux. La destruction du commerce des Puissances rivales a été l'une des causes de la suprématie de la Grande-Bretagne sur les mers ; le droit de capture a été, dès lors, pour elle un attrait de la guerre. Actuellement, par l'effet même de la suprématie conquise, la marine marchande de l'Angleterre offrirait une énorme surface vulnérable ; la puissance britannique aurait plus à craindre, pour elle-même, du droit de capture qu'à en espérer contre ses adversaires. Et la crainte d'aléas redoutables est conseillère de prudence et de modération.

La vertu préventive du droit de capture peut être aujourd'hui considérée comme le principal mérite de ce legs du passé, car elle est susceptible d'agir, dans un sens pacifique, même sur des Etats dont la victoire finale ne risquerait pas d'être compromise par les coups portés à leur commerce de mer. La supériorité militaire n'empêche pas de calculer et de redouter les pertes et les dommages que peut infliger la guerre, et l'abri que le commerce belligérant peut trouver sous pavillon neutre (1) ne saurait remédier au chômage du pavillon national.

---

(1) V. Discours de M. Ruy Barbosa, *Deuxième Conférence inter-*

La guerre de sécession, pour s'être terminée à l'avantage des Etats du Nord, n'en a pas moins ruiné, pour longtemps; la marine fédérale, et la perspective d'une ruine analogue serait de nature à émouvoir même des Etats très confiants dans la force de leurs armes.

Mais si le principal avantage du droit de capture semble être aujourd'hui de détourner de la guerre, il serait excessif de conclure des expériences récentes que c'est là son seul effet utile. De ce que, dans les dernières guerres, il n'a pas influé sur l'issue de la lutte, il ne résulte pas qu'il soit nécessairement sans action à cet égard.

Dans la plupart de ces guerres, en effet, la guerre au commerce n'a joué et ne pouvait jouer qu'un rôle très secondaire. La guerre de sécession est la seule où les opérations dirigées contre la marine marchande aient eu une grande ampleur. Si les exploits des croiseurs confédérés n'ont pas exercé d'influence sur l'issue de la lutte, c'est qu'ils ont été plus que compensés par « la supériorité écrasante des forces militaires et des ressources financières de l'Union » (1). La leçon donnée par la guerre de sécession a été confirmée par la guerre franco-allemande de 1870-1871. Entre Puissances dont le territoire est contigu, l'invasion et l'occupation sont les modes de pression décisifs. L'interdiction de l'usage de la mer, résultant de l'exercice victorieux du droit de capture, ne saurait contre-balancer efficacement l'interdiction de l'usage de la terre résultant d'une large occupation ; elle pourrait abréger la lutte, si ses effets s'ajoutaient, pour les confirmer, à ceux de l'occupation ; elle ne

---

*nationale de la Paix*, t. III, p. 783, et discours de M. Choate, *ibid.*, p. 758.

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 758.

saurait en modifier le résultat final quand son action ne fait que contrarier celle des opérations terrestres. Entre Puissances continentales, la guerre au commerce maritime ne peut être qu'un accessoire, et comme l'Etat vaincu sur terre se verra condamné par le vainqueur à réparer, sous forme d'indemnité de guerre, les dommages causés à la marine de son adversaire, la prudence conseille, en pareil cas, aux belligérants de ne pousser les opérations contre le commerce maritime de l'ennemi qu'autant qu'ils ont de sérieux motifs d'escompter la victoire. Encore, si la guerre au commerce ne doit avoir que des effets insignifiants sur les décisions de l'ennemi, convient-il d'en faire l'économie, comme l'ont fait, en 1866, l'Autriche, la Prusse et l'Italie.

Il est incontestable que le développement des moyens de communication, particulièrement des chemins de fer, permet aux Etats continentaux d'amortir, dans une large mesure, les coups que peuvent leur porter leurs ennemis, en interceptant leurs navires (1). La transformation matérielle des moyens

---

(1) « Les circonstances du monde contemporain, dit M. Ruy Barbosa, ont désarmé l'ancien pouvoir de ce moyen de guerre (le droit de capture). Le commerce de l'ennemi, empêché de se servir de ses propres bateaux, va se mettre à l'abri dans les autres marines marchandes, en se réfugiant sous les pavillons neutres qui couvrent la marchandise ennemie, en lui transférant ses navires, s'il ne préfère profiter des moyens de préservation que leur offrent les institutions d'assurances.

« D'un autre côté, le développement des chemins de fer, dont le réseau couvre le globe, permet aux pays bloqués d'accroître immédiatement, quand l'occasion l'exige, leur commerce par terre, en s'approvisionnant chez les Etats voisins. Donc, s'il y a des nations menacées d'une manière redoutable par cette arme à deux tranchants, ce sont les nations insulaires. Dans le but de pourvoir à la défense de leurs côtes, d'empêcher qu'on les cerne entièrement, et, en même temps, de protéger leurs marines marchandes qui se

de transport agit ainsi dans le même sens que la transformation juridique qui a libéré la cargaison ennemie sous pavillon neutre. On ne saurait nier que le droit de capture soit, dans la plupart des cas, un moyen d'action moins efficace qu'il ne devait l'être autrefois. Il s'ensuit que les belligérants auront motif d'y recourir plus rarement et qu'ils auront le devoir moral d'y renoncer quand ils n'en pourront attendre aucun résultat. Il ne s'ensuit pas que le droit de capture doive être aboli ; car, entre Etats continentaux, l'exercice de ce droit peut abréger la lutte, s'il ajoute la pression sur mer à la pression sur terre, pourachever d'étoffer la vie économique du vaincu ; il peut décider du sort même de la guerre contre une Puissance maritime dont l'existence est liée à l'usage de la mer. « Tandis que leurs ennemis profitant des ressources du voisinage continental, observait à la Haye M. Ruy Barbosa, adversaire cependant du droit de capture, peuvent être privés de l'usage de l'océan sans que leur existence périclite, les Etats isolés par la mer sont perdus, aussitôt qu'on leur ferme cette voie (1) ».

répandent sur toutes les mers navigables, elles sont contraintes de donner à leurs marines de guerre des proportions colossales. Tandis que leurs ennemis, profitant des ressources du voisinage continental, peuvent être privés de l'usage de l'océan sans que leur existence périclite, les Etats isolés par la mer sont perdus, aussitôt qu'on leur ferme cette voie.

« Dans ce cas, avec lequel il faut compter, parce qu'il n'y a pas de suprématie invincible, le lord chancelier de la Grande-Bretagne lui rappelait, dans son écrit fameux au grand journal de Londres, qu'elle se trouverait exposée à la famine, que ses industries seraient conduites au chômage et qu'elle pourrait voir tomber de ses mains son immense commerce de transport, le plus vaste du monde, estimé par le Board of Trade à quatre-vingt-dix millions de livres sterling par an ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 783.

(1) *Ibid.*

29. — M. Choate, il est vrai, soutint encore que la politique navale des grandes Puissances condamne, à l'heure actuelle, comme inutilement coûteux, l'entretien de vaisseaux destinés à courir sus aux navires marchands de l'ennemi. « Pour des considérations économiques, dit-il, il ne vaut pas la peine, pour les nations maritimes, de construire et d'entretenir des navires de guerre en vue de poursuivre des navires marchands étrangers au conflit. Dans l'armement naval de nos jours, la tendance marquée des marines de toutes les grandes nations est de se défaire de tous navires propres à ce service et de concentrer toutes les ressources à la construction de grands vaisseaux de ligne, dont les rencontres avec ceux de l'adversaire décideront de la lutte ; elles confinent ainsi la guerre à ce qu'elle doit être : une épreuve de puissance, sur terre et sur mer, entre les forces militaires et les ressources financières des combattants. Il est probable que, si la vérité était connue, il y aurait une diminution sensible, chez toutes les nations maritimes, dans la construction de navires de guerre propres à la poursuite des bateaux marchands, et même vente ou démolition de certains de ces navires qui auraient été pendant quelque temps en service. Or, aucune des grandes marines actuelles ne peut se permettre d'employer ses gros et coûteux vaisseaux de guerre ou croiseurs à la misérable poursuite de bateaux marchands dispersés sur les mers. Le jeu n'en vaudrait pas la chandelle, les frais dépasseraient tout résultat probable (1). »

Il semble cependant que la capture de quelques grands paquebots doive suffire à couvrir les frais de longs jours de navigation des plus coûteux croiseurs. Ce qui est exact, c'est que croiseurs et cuirassés ont autre chose à faire, au début

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 762.

d'une guerre, que la chasse aux navires marchands de l'ennemi. Quelques captures isolées ne sauraient donner que des résultats douteux et précaires tant que la domination de la mer n'est pas assurée. C'est cette domination que les flottes adverses doivent avant tout viser à acquérir pour être en mesure, selon les circonstances, soit de préparer un débarquement, soit d'interdire, avec efficacité, l'usage de la mer à la marine de l'ennemi privée de toute protection par la défaite préalable des escadres. Ce qui est encore vrai, c'est que, pour faire la guerre au commerce, il n'est guère besoin de construire des vaisseaux spéciaux ; croiseurs et cuirassés libérés par la victoire ou navires de la flotte auxiliaire peuvent y pourvoir aisément lorsque les bâtiments militaires de l'ennemi ne sont plus à redouter. De même que, sur terre, les pointes hardies d'une cavalerie audacieuse, la destruction de quelques bourgades, ne sauraient avoir les mêmes effets qu'une occupation solide et continue, de même la saisie accidentelle de quelques navires de commerce, sur une mer disputée, ne sauraient produire les mêmes conséquences que la poursuite méthodique du commerce ennemi sur une mer dominée. Pour être vraiment efficace et surtout décisive, l'interdiction de l'usage de la mer, comme l'occupation sur terre, doit être la suite d'opérations victorieuses ; mais de même que l'occupation sur terre est le complément indispensable du gain des batailles, de même l'arrêt des navires ennemis est le complément nécessaire des combats d'escadre, à moins que ces derniers n'aient pour but unique de préparer ou de seconder les opérations de terre. Les Puissances belligérantes ont donc de fortes raisons d'être sobres de confiscation tant que l'incertitude des résultats militaires les expose à payer, en fin de compte, les coups portés au commerce ennemi ; elles ont, au contraire, tout motif d'in-

terdire strictement l'usage de la mer à l'adversaire en mauvaise posture, que cette interdiction peut réduire à merci ou presser davantage.

**30.** — Vainement M. Ruy Barbosa s'est-il efforcé de démontrer que, par le jeu des assurances, les coups dirigés contre la marine marchande de l'ennemi manqueraient souvent le but, en atteignant des neutres. Les assurances comme le recours au pavillon neutre sont des palliatifs qui atténuent, sans les supprimer, les effets du droit de capture. Le seul fait de l'élévation du taux des assurances pour le commerce sujet aux prises de l'ennemi constitue, pour les belligérants, une lourde charge.

Les partisans du principe de l'inviolabilité ont pu faire la preuve que le droit de capture a perdu de son efficacité par suite des progrès des moyens de communication et par suite du progrès des droits des neutres ; ils ont pu démontrer que l'usage de ce droit doit, en fait, se restreindre, sous l'action de l'intérêt bien compris des belligérants et sans qu'il soit besoin de modifier les règles du droit international ; ils n'ont pu établir que le droit de capture, désormais sans portée, devrait être rélegué au musée des armes inutiles.

**31.** — Les positions respectives et les raisons décisives d'écartier l'abolition du droit de capture ont été nettement marquées dans la déclaration lue par M. Renault, à la séance de la 4<sup>e</sup> commission, du 5 juillet, afin de préciser l'attitude de la délégation française » (1). « Nous sommes, disait M. Renault, particulièrement sensibles à l'idée de mettre, dans la mesure du possible, les particuliers hors des atteintes directes de la guerre.

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 792 et suiv.

Si une entente se pouvait établir sur ce point entre tous les Etats intéressés, notre concours ne ferait pas défaut. Cette entente est-elle actuellement possible ? Il ne semble pas, d'après les déclarations qui viennent d'être faites, que les Etats ici représentés soient d'ores et déjà disposés à y consentir. De plus, comme il a été très justement remarqué, le problème n'est pas simple ; il est essentiellement complexe et la solution de la question qui nous est posée ne peut être admise, dans le sens des Etats-Unis, même par les délégations très favorables au principe, que si d'autres questions plus ou moins connexes, comme celles de la contrebande de guerre et du blocus, sont également résolues dans le sens qu'ils désirent. Quand ces diverses questions recevront-elles un règlement accepté unanimement ? Il n'est pas possible de le dire. D'ailleurs, le principe même du droit de capture est-il absolument contraire à la conception moderne du droit de la guerre, et n'est-il pas susceptible de certaines modalités qui justifieraient le maintien en attendant qu'il soit possible, comme il est désirable, d'arriver au respect absolu des droits individuels ? C'est ce que je me propose de rechercher.

« Au point de vue des principes du droit et de l'équité, il semble très simple de soutenir que la propriété privée ennemie doit, dans la guerre maritime, être respectée comme elle l'est dans la guerre continentale, d'après les règles admises par la première Conférence de la Paix. La guerre se fait d'Etat à Etat, elle ne doit pas être dirigée contre les particuliers et ne doit pas avoir pour but un enrichissement au détriment de ceux-ci. Tels sont les motifs essentiels qui peuvent être allégués par les partisans de l'abolition du droit de capture, tel que l'admet encore la pratique actuelle.

« Ces motifs sont spécieux, ils ne sont pas décisifs, à notre

avis, et le droit de capture peut parfaitement se concilier avec le caractère moderne de la guerre.

« Tout d'abord, il n'y a pas lieu d'insister pour montrer que le respect de la propriété privée dans la guerre continentale a été amené plutôt par l'intérêt bien entendu du belligérant que par les considérations d'humanité et de justice pour les habitants du pays envahi ou occupé, que ce respect n'empêche pas l'envahisseur de tirer largement parti des ressources du pays au moyen des réquisitions et des contributions, qu'enfin le fait même de l'occupation, avec ses diverses conséquences vexatoires et onéreuses, exerce sur la population et le souverain du territoire occupé une pression suffisante pour les déterminer à conclure la paix.

« Dans la guerre maritime, les choses ne se présentent pas ainsi. Il y a bien les opérations de guerre violentes comme sur terre, attaque de vaisseaux de guerre, bombardement des ports militaires, blocus plus ou moins analogue à l'investissement d'une place. Cela ne suffit pas ; il faut qu'un belligérant ait le moyen d'arrêter la vie économique de son adversaire, en entravant ou même en supprimant son commerce avec le dehors. Il s'agit moins des particuliers dont les biens vont être saisis que de l'Etat dont ils relèvent et qui est atteint par l'action exercée sur eux.

« La saisie de bâtiments de commerce ennemis peut amener une perturbation dans la vie économique du pays auquel ils appartiennent. C'est donc un puissant moyen de coercition, ce qu'il est utile de relever à un double point de vue. D'une part, la crainte d'une pareille perturbation peut détourner de la guerre en intéressant au maintien de la paix une partie notable de la population qui pourrait voir avec trop d'indifférence l'éventualité d'un conflit dans lequel il n'y aurait que

des opérations militaires proprement dites ; d'autre part, si la guerre a lieu néanmoins, le trouble apporté dans le commerce, l'interruption presque complète des rapports maritimes commerciaux, avec ses conséquences sur la prospérité du pays, le renchérissement des choses nécessaires à la vie, produiront une pression dans le sens de la conclusion de la paix. C'est donc un efficace moyen de coercition et on ne peut dire qu'il soit particulièrement cruel.

« La capture de navires de commerce ne se présente pas aujourd'hui dans les mêmes conditions qu'autrefois. Elle atteignait directement les individus, armateurs ou chargeurs, et elle constituait un véritable butin pour les capteurs, qu'ils fussent, comme c'était le plus souvent le cas, des corsaires où qu'il s'agit de bâtiments de guerre. Un Etat, par lui-même ou ses agents, s'enrichissait au détriment de particuliers dépouillés. L'Etat auquel appartenaient ces derniers n'en souffrait que d'une manière indirecte, parce qu'il pouvait, à la rigueur, vivre avec les ressources provenant de son propre sol. La situation a bien changé. La navigation joue un rôle de plus en plus important dans la vie économique de la plupart des pays, essentiel dans la vie de certains. Les troubles apportés dans cette navigation ont donc une répercussion immédiate sur tout l'Etat dont le fonctionnement social peut être compromis. De plus, les navires de commerce ont pris des proportions plus grandes, ils sont très souvent aptes à être utilisés par l'Etat dans ses opérations de guerre, ils sont parfois susceptibles de se transformer facilement en croiseurs auxiliaires. Par suite, leur capture prive l'Etat dont ils portent le pavillon de ressources directement utilisables pour la guerre ; elle constitue pour l'Etat capteur un véritable moyen de défense ; ses conséquences pécuniaires n'apparaissent pas au premier plan.

Enfin, la perte ne frappe plus des individus déterminés, elle atteint de grandes sociétés qui, seules, ont les capitaux nécessaires pour la construction, l'armement des grands navires qui sont aujourd'hui indispensables dans les vastes opérations du commerce international. La perte se répartit entre un grand nombre d'individus, actionnaires ou obligataires des sociétés dont il s'agit ; elle n'a pas le caractère désastreux qui affecte la perte subie par un particulier dont le bien confisqué peut constituer toute la fortune.

« Pour que le maintien du droit de capture garde ce caractère de moyen de coercition, exercé par un belligérant contre l'autre, et soit dépourvu de toute analogie compromettante avec l'ancien droit de butin, c'est à deux conditions, que je me permets d'indiquer, bien qu'elles relèvent, en principe, du droit interne, parce que leur accomplissement permettrait aux Etats partisans du droit positif actuel d'écartier certains reproches.

« D'une part, il faut que toute pensée de lucre soit absente de l'esprit des agents de l'Etat qui procèdent à la capture. Il n'est pas bon qu'ils aient un intérêt pécuniaire à pratiquer telle ou telle opération hostile. Il est donc à désirer que les parts de prises qui existent encore dans la plupart des marines disparaissent, la question ne sera examinée ici qu'au point de vue des prises ennemis. J'ajoute que cela serait plus vrai encore pour les prises neutres pour lesquelles il y a ordinairement plus de doute et pour lesquelles il ne faut pas que la décision du croiseur puisse être supposée avoir été influencée par l'appât du gain. Dans le fait de la saisie d'un navire ennemi ou d'un navire neutre, il ne devrait y avoir qu'une opération pratiquée dans l'intérêt de l'Etat ; c'est l'accomplissement d'un devoir qui n'a pas à être rémunéré pécuniairement, plus que l'accomplissement des autres devoirs envers l'Etat. Sur ce point,

l'armée de mer devrait être traitée comme l'armée de terre.

« D'autre part, c'est dans l'intérêt général de l'Etat, en même temps que dans le leur, que les armateurs et chargeurs des navires capturés ont continué leurs opérations malgré la guerre. Il ne serait pas juste qu'ils subissent seuls les conséquences de la capture. Aussi, l'idée que l'Etat dans son ensemble doit subir les conséquences préjudiciables de la guerre non seulement en tant qu'elles se sont produites directement contre l'Etat lui-même et ses établissements, mais encore en tant qu'elles ont atteint les particuliers, s'affirme de plus en plus ; on peut différer sur les moyens de la réaliser, mais il n'y a guère de doute sur le principe lui-même.

« Si ces considérations sont, comme nous le croyons, justes, le droit de capture apparaît comme une mesure dirigée par un Etat belligérant contre un autre Etat belligérant, cette mesure faisant partie de l'ensemble des opérations par lesquelles un Etat s'efforce de réduire son adversaire à composition et n'ayant par elle-même aucun caractère particulier de rigueur. Il n'y a donc pas, suivant nous, de raison suffisante pour y renoncer tant que l'entente nécessaire à laquelle nous avons fait allusion au début et à la formation de laquelle nous sommes prêts à concourir ne se sera pas réalisée. »

**32.** — Au vote, la proposition américaine en faveur du principe de l'inviolabilité de la propriété ennemie recueillit l'adhésion de 21 Etats, mais elle fut rejetée par 11 Puissances, parmi lesquelles la France, la Grande-Bretagne, le Japon et la Russie(1). L'Allemagne avait accompagné de réserves prudentes

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 834-835.

Ont voté pour la proposition américaine : l'Allemagne (sous réserves), les Etats-Unis, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Bré-

son vote favorable à la proposition américaine. Elle relevait, dans cette proposition, deux exceptions susceptibles de ruiner, en fait, le principe de l'inviolabilité. Si le droit de capture subsistait au cas de blocus ou de contrebande de guerre, il suffirait d'élargir les effets du blocus et la notion de la contrebande pour reprendre indirectement ce qui aurait été concédé directement. L'Allemagne demandait qu'avant d'abolir le droit de capture, on s'entendit sur les règles du blocus et de la contrebande de guerre. « Ce n'est, disait le baron Marschall de Bieberstein (1),

---

sil, la Bulgarie, la Chine, Cuba, le Danemark, l'Équateur, la Grèce, Haïti, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Perse, la Roumanie, le Siam, la Suède, la Suisse, la Turquie. — Ont voté contre : la Colombie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Mexique, le Monténégro, Panama, le Portugal, la Russie, le Salvador. S'est absennu : le Chili.

(1) La Grande-Bretagne, hostile au principe de l'inviolabilité auquel l'Allemagne se déclarait favorable, jugeait, comme cette dernière, que la question de l'abolition du droit de capture était liée à la question du blocus. Elle ne se déclarait disposée à admettre l'inviolabilité que si les blocus commerciaux étaient condamnés et si l'abolition du droit de capture devait faciliter la réduction des armements. Avec la limitation des armements, l'Angleterre serait assurée de conserver la suprématie maritime ; avec la suppression simultanée du droit de capture et des blocus commerciaux, elle serait certaine de conserver la liberté des communications par mer, la faculté de s'approvisionner et de transporter, dans toutes les parties du monde, les produits de son industrie ; elle serait donc à peu près invulnérable.

« Tout ce qui tend à limiter le nombre des actes de guerre, dit Sir Ernest Satow, à la séance du 5 juillet, semble, à première vue, avoir pour résultat de marquer un pas en avant dans la voie de l'abolition de la guerre elle-même et de faire disparaître un des motifs de l'accroissement des dépenses navales et militaires. Toutefois, en admettant qu'il en soit ainsi, cet argument, poussé à sa conclusion logique, semblerait devoir impliquer l'abolition du droit de blocus commercial. En effet, si le blocus commercial ne devait pas disparaître, les vaisseaux ennemis seraient constamment exposés à la visite et à la saisie, et des disputes continues s'élèver-

qu'après la solution d'une série de controverses qui se rattachent aux mots « contrebande » et « blocus » qu'on aura la sûreté que l'abolition du droit de capture devient une réalité, tandis qu'en admettant des exceptions dont la portée est vague et qui, par conséquent, sont susceptibles d'une interprétation

raient sur la question de savoir ce qui constitue un blocus effectif. Il est évident que de telles disputes entre des belligérants auraient pour résultat d'amener celui des combattants qui croirait avoir à se plaindre de l'application du blocus commercial à l'un de ses ports à cesser d'observer, partout où cela lui serait possible, le principe de l'immunité des navires marchands et de la propriété privée de l'ennemi. Il nous paraît donc impossible de séparer la question de l'immunité de capture de celle du blocus commercial.

« Si jamais il se produisait un changement qui favorisât le décroissement des armements, notre gouvernement pourrait peut-être examiner la question de nouveau. Si, par exemple, d'un côté, les nations se montraient disposées, pour la plupart, à réduire l'effectif de leurs forces navales et militaires, de façon à diminuer d'une manière appréciable la crainte des maux que la guerre pourrait leur infliger, et à rendre la guerre improbable par le fait même d'avoir rendu l'agression difficile, et si, d'un autre côté, il devenait évident que la conclusion d'un accord pour l'abolition du droit de capture faciliterait ce changement et que l'absence d'un tel accord en empêcherait la réalisation, le gouvernement de Sa Majesté serait sans doute disposé à admettre que les bénéfices à retirer du changement l'emportent sur les objections qui peuvent en principe y être opposées.

« En tout cas, dans l'état actuel du monde, il lui est impossible de donner son assentiment à une résolution dont le vrai résultat serait de faire disparaître un des motifs qui contribuent le plus puissamment au maintien de la paix, et qui pourrait tendre à prolonger les hostilités, la guerre une fois commencée.

« Cependant, quoiqu'il ne soit pas partisan d'un projet dont le résultat serait de conduire les nations à négliger totalement les conseils de prudence qui d'ordinaire les empêchent de donner libre cours à leurs sentiments belliqueux, le gouvernement de Sa Majesté est animé du désir sincère d'alléger les neutres, dans la mesure du possible, du fardeau de la guerre. C'est pourquoi il nous a chargés de demander à la Conférence d'abolir la contrebande de guerre. .... » (*Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 788).

et d'une application arbitraires, nous courrons le risque de parvenir au résultat peu désirable que nous proclamons l'abolition du droit de capture et qu'en pratique le système actuellement en vigueur continue sans modifications sensibles..... Si l'on veut accorder à la propriété privée sur mer une protection plus étendue en abolissant le droit de capture, il faudra s'entendre préalablement sur certaines questions afin que l'abolition soit efficace et serve d'une manière équitable les intérêts de tous les pays. Ce ne sera qu'alors qu'on pourra juger de la portée pratique de cette mesure, et fixer définitivement sa position. »

**33.** — L'entente nécessaire à l'abolition du droit de capture faisant défaut, diverses tentatives furent faites en vue d'adoucir ou de modifier l'exercice de ce droit. Les délégations de Belgique et des Pays-Bas proposaient de supprimer la confiscation pour ne laisser subsister que la saisie, à charge de restitution ou d'indemnité à la fin de la guerre. « D'une part, disait M. Van der Heuvel, chacun des belligérants aurait le droit de saisir et d'utiliser dans un but militaire les navires et les cargaisons ennemis. D'autre part, à la fin des hostilités, les particuliers reprendraient les biens qui auraient été conservés, ou recevraient, soit de l'Etat capteur, soit, d'après les conventions des traités de paix, de leur propre Etat, la valeur des biens employés ou détruits..... Les belligérants conduiraient les prises ennemis dans les mêmes ports où ils mèneraient aujourd'hui les prises neutres » (1). La proposition belge interdisait donc la destruction des prises ennemis. Sir Ernest Satow déclara que » les

(1) *Deuxième Conférence de la Paix*, t. III, p. 807 — V. le texte des propositions belge et néerlandaise, Annexes 14 et 15. *Ibid.*, p. 1143 et suiv.

avantages qui en résulteraient « pour les propriétaires des navires et cargaisons saisis et séquestrés seraient » à son avis « très douteux, tandis qu'en même temps des devoirs fort onéreux seraient imposés aux belligérants » (1). L'opposition anglaise ne fut pas isolée. Le projet belge-néerlandais ne recueillit que 14 voix contre 9 et 7 abstentions (2).

**34.** — La France proposait d'émettre un vœu tendant à la suppression des parts de prises attribuées aux équipages des bâtiments capteurs et à l'allocation d'indemnités aux propriétaires des biens capturés. Diverses objections furent faites, les unes fondées sur ce que la Conférence ne devait pas, sous peine de sortir de son rôle, « s'arrêter à des dispositions dont le but tendrait à la modification de la législation intérieure des Etats » (3), les autres sur ce que le principe de l'indemnité risquerait d'encourager les entreprises téméraires de la part d'armateurs certains d'être indemnisés en cas d'insuccès (4). Le double vœu français n'obtint qu'un nombre d'adhésions insuffisant (5).

**35.** — M. de Martens, s'inspirant du précédent de 1866,

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 833.

(2) Ont voté pour : l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Danemark, la Grèce, l'Italie, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, la Perse, la Roumanie, le Siam, la Suède. — Ont voté contre ; les Etats-Unis d'Amérique, Cuba, l'Espagne, la Grande-Bretagne, le Japon, le Monténégro, la Nicaragua, le Portugal, la Russie. Se sont abstenus : l'Allemagne, la France, le Mexique, le Pérou, la Serbie, la Suisse, la Turquie, *Ibid.*, p. 842.

(3) Observation de M. Beernaert, *Ibid.*, p. 843.

(4) Observation du baron Marschall de Bieberstein, *Ibid.*, t. III, p. 906.

(5) Sur la suppression des parts de prises, 16 voix contre 4 et 14 abstentions ; sur l'indemnité aux propriétaires des biens capturés, 7 voix contre 13 et 14 abstentions, *Ibid.*, p. 909.

proposa d'émettre le vœu que « les Puissances représentées à la Conférence de la Paix, en cas de guerres futures, immédiatement après l'ouverture des hostilités, déclarent spontanément si elles sont décidées, et dans quelles conditions, de renoncer au droit de capture des navires marchands durant la guerre commencée » (1). M. de Martens pensait, non sans raison, que la résistance à l'abolition du droit de capture ne saurait disparaître qu'avec « l'incertitude ... concernant l'ensemble d'effets de la mise en pratique » (2) du principe de l'inviolabilité ; il pensait que, seules, des expériences sérieuses et répétées pourraient avoir la vertu de convaincre de l'inutilité du droit de capture ; en engageant les Puissances à examiner, au commencement de chaque guerre, la convenance de renoncer au droit de capture, il pensait multiplier les expériences favorables à l'abolition. Des objections, dont la force et la portée ne ressortent pas nettement des procès-verbaux, décidèrent M. de Martens à retirer sa proposition (3).

**36.** — Cette proposition, cependant, indiquait, semble-t-il, la seule voie à suivre pour restreindre, sinon pour supprimer, le droit de capture. Elle résumait, en quelque sorte, les conclusions qui se dégagent de la discussion très ample à laquelle a donné lieu la question de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Malgré tout le talent dépensé au service de leur cause, les partisans de l'inviolabilité n'ont pu convaincre toutes les Puissances de l'inutilité du droit de capture. Ils n'ont pu démontrer que l'inutilité partielle de ce droit. M. de Martens demandait à souligner, à faire ressortir cette inutilité, quand les belli-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 845.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, p. 845-846.

gérants la reconnaîtraient. Il serait à souhaiter que les Etats belligérants se souvinssent du vœu de M. de Martens pour en tenir compte, du précédent de 1866 pour le renouveler, autant que les circonstances le permettraient. Quand, manifestement, la guerre au commerce maritime doit demeurer sans résultats appréciables, les Etats belligérants qui usent du droit de capture manquent à leur devoir. S'ils ne sont pas infidèles à la lettre, ils sont infidèles à l'esprit du droit international, car cet esprit condamne toute violence qui ne sert pas, de manière efficace, à atteindre le but de la guerre.

Mais, à supposer que l'exemple donné en 1866 trouve des imitateurs, il ne faudrait pas conclure trop vite à la convenance de l'abolition du droit de capture. S'il est inutile de réduire par le canon une ville pressée par la famine, il ne s'ensuit pas que le bombardement soit toujours superflu et toujours condamnable. Si la guerre au commerce ne peut produire d'effets sensibles contre un Etat continental sans marine, il ne s'ensuit pas qu'elle soit vaincante contre un Etat maritime pour lequel ses navires sont un élément important de prospérité économique et de puissance financière. Et tant qu'il apparaîtra comme un moyen de coercition efficace, au moins contre certains Etats, le droit de capture ne saurait être rayé de la liste des procédés licites de guerre.

Les progrès des droits des neutres ont sans doute resserré le champ d'action du droit de capture, mais ils ne l'ont pas détruit. Vainement M. Ruy Barbosa a essayé de sauver la propriété privée ennemie, en la montrant confondue avec les intérêts neutres au point de rendre incertains tous les coups dirigés contre elle (1). Il n'est que trop certain que les répercussions

---

(1) « Le commerce, disait M. Ruy Barbosa le 5 juillet, est devenu

de la guerre peuvent atteindre les neutres de la façon la plus inattendue, mais il n'est pas moins certain que les neutres ont mauvaise grâce à se plaindre d'être frappés quand ils couvrent, par des assurances, les propriétés des belligérants. Vainement M. Choate (1) a soutenu que, la propriété des mers n'existant

---

essentiellement international et cosmopolite. L'évolution des rapports entre les nations en a fait un organisme universel, qui ne peut pas saigner chez un peuple, sans compromettre nécessairement beaucoup d'autres. Toute spoliation qu'on lui cause dans un point quelconque du monde civilisé, se répercute au loin, et peut se communiquer par des voies invisibles mais réelles et profondes, aux pays les plus éloignés. Ces grands bateaux à vapeur modernes, ces immenses transatlantiques de dizaines de milliers de tonnes qui sillonnent l'océan comme des villes flottantes, où peu s'en faut qu'on ait l'impression de la terre ferme, représentant chacun des millions, menant à leur bord des trésors, conduisant d'hémisphère à hémisphère des populations de voyageurs, ces flottes particulières de centaines et centaines de vaisseaux qui naviguent souvent sous les enseignes d'une raison sociale ou d'une société anonyme, cette multitude innombrable de monstres ailés ou mécaniques, dont les voiles ou la fumée parcourent toutes les mers et tous les horizons de notre planète, ne représentent pas seulement les Etats dont ils déplient le pavillon, mais des capitaux du monde entier, qui accourent de partout, fondus, solidaires, unifiés dans les grandes compagnies de commerce, de navigation et d'assurances, sans s'enquérir de la nationalité des uns et des autres. Enveloppez-les dans le tourbillon de la guerre, et il sera impossible de prévoir où la foudre qui les frappe ira tomber réellement.

« S'en rapporter à cette arme trompeuse, en la croyant un instrument sûr contre l'ennemi, nous semble donc un aveuglement profond. Il nous semble encore une flagrante iniquité de prétendre qu'on l'écrase avec elle, quand c'est évidemment d'autres qu'elle atteint. Le commerce maritime, dans ces jours-ci, exprime une communion de toutes les nationalités, qu'il mêle dans ses opérations complexes et délicates d'une manière inextricable. On ne peut donc pas exposer la propriété maritime aux ravages de la guerre navale, sans mêler ennemis et amis dans une confusion impie et irrationnelle » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 784.

(1) « Par le temps présent, disait M. Choate, le 28 juin, il y a une limite sur mer, même pour le vainqueur, au droit légitime

pas, la mer doit être toujours libre pour le commerce honnête et inoffensif. Il faudrait aux neutres d'autres victoires que celles de 1856 pour prendre à revers le droit de capture et faire succomber, sous leurs droits, l'intérêt des belligérants. Il ne faudrait, sans doute, rien moins que l'abolition du blocus commercial et de la contrebande de guerre, rien moins que le triomphe de la liberté absolue des mers, dont la conséquence dernière — hardiment indiquée par un auteur éminent qui n'a pas craint de paraître paradoxal — serait l'interdiction de tout acte belliqueux dans les immenses étendues liquides qui échappent à toute souveraineté en même temps qu'à toute propriété (1). Mais les grandes Puissances maritimes ne semblent pas d'humeur à abandonner les combats sur mer ; elles paraissent éprouver peu de scrupules à gêner le commerce honnête et pacifique, par leurs évolutions, leurs combats, leurs engins de destruction. Elles ne consentiraient à laisser leurs cuirassés sans emploi que si elles consentaient à licencier leurs armées ; il n'y aurait chance de les voir renoncer à la guerre maritime que si elles renonçaient à toute guerre. Et tant qu'il y aura de grandes guerres maritimes, le droit de capture ne saurait succomber que devant la preuve, encore à faire, de son inutilité radicale.

---

d'employer sa force pour la destruction. La victoire dans les batailles navales est une chose, mais la propriété de la haute mer en est une autre. En réalité, tout bien considéré, la propriété des mers n'existe pas. D'après le jugement et l'accord universel des nations, les mers ont toujours été et sont toujours libres, libres pour le commerce honnête et inoffensif. Et dans l'intérêt de l'humanité en général, elles doivent le rester ». *Ibid.*, p. 763-764.

(1) V. Lawrence, *International problems and Hague conferences*, p. 205-206.

## II

**Conséquences du droit de capture pour les équipages des navires capturés.**

**37.** — Le droit de capture a toujours entraîné, comme conséquence de la confiscation des navires, la détention des officiers et des équipages réduits à la condition de prisonniers de guerre. La conséquence était rigoureuse mais logique. Faisant la guerre au commerce maritime de leurs adversaires, les belligérants avaient intérêt à priver leurs ennemis à la fois de navires et de marins. Rendus à la liberté, les équipages des navires capturés auraient, sans doute, regagné le pays où ils avaient trouvé emploi ; ils y auraient cherché de nouveaux engagements ; sur de nouveaux navires, ils auraient de nouveau concouru aux opérations commerciales qu'il s'agissait d'entraver ; s'ils n'avaient pu s'embarquer sur des vaisseaux marchands, ils auraient peut-être été appelés à combler les vides, faits par les combats, sur les bâtiments de guerre. Il semblait que la règle ancienne, justifiée par de tels motifs, fût inattaquable. Elle a été attaquée ; elle a profondément été modifiée, en 1907, à la Haye (1).

---

(1) V. le texte des diverses propositions, Annexes 45 à 48 de la *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1174 et suiv. ; les discussions au Comité d'examen de la 4<sup>e</sup> commission, *ibid.*, p. 958 et suiv., 975 et suiv., 986 et suiv. ; le rapport de M. Fromageot, au comité d'examen, *ibid.*, 1027 et suiv. ; le rapport de M. Fromageot à la Conférence, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 267 et suiv., le texte définitivement adopté, articles 5 à 8 de la convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, *ibid.*, p. 665, 666 et Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 142, 143.

**38.** — La délégation britannique avait proposé de ne plus considérer comme prisonniers de guerre les hommes d'équipage de navires marchands de l'ennemi, qui seraient sujets ou citoyens de Puissances neutres, et de libérer, sous certaines conditions, les officiers des mêmes navires qui seraient ressortissants d'Etats neutres. La délégation de Belgique, en même temps qu'elle proposait de substituer le séquestration à la confiscation, à l'égard des biens ennemis, proposait d'étendre le bénéfice de la proposition britannique à tous les membres des équipages des navires marchands ennemis, sous la condition de l'engagement de ne pas prendre de service « contre le belligérant capteur, pendant toute la durée des hostilités » (1).

Quelques difficultés s'élèverent notamment au sujet des bâtiments de commerce de l'ennemi, dont les opérations seraient de nature à procurer une aide sérieuse à l'un des belligérants au détriment de l'autre. La délégation britannique n'entendait libérer les équipages des navires ennemis qu'autant que ces navires « ne naviguaient que dans un but purement commercial » (2). La formule était vague ; elle prêtait à interprétations ; elle fut critiquée et remplacée par une autre formule qui n'est peut-être pas beaucoup plus précise (3).

**39.** — Les dispositions définitives concernant le régime des équipages des navires de commerce ennemis, capturés par un belligérant, forment le chapitre III de la Convention du 18 octobre 1907 relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

A l'égard des « nationaux d'Etats neutres », elles distinguent

(1) Annexes 14, 45 et 46, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1143 et 1174.

(2) *Ibid.*, p. 1174.

(3) V. *infra*, n° 39.

selon qu'il s'agit d'hommes d'équipage ou d'officiers. Les hommes d'équipage ne sont pas faits prisonniers de guerre. Ils sont relâchés sans conditions. Les capitaines et officiers, au contraire, ne sont libérés que « s'ils promettent formellement, par écrit, de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre » (1). Aucune distinction, par contre, n'est faite entre les officiers et les membres de l'équipage « nationaux de l'Etat ennemi ». Les uns et les autres ne sont libérés que contre engagement « sous la foi d'une promesse formelle écrite, de ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre » (2). Les noms des officiers, neutres ou ennemis, et des hommes d'équipage ennemis, libérés sous conditions, doivent être notifiés par « le belligérant capteur à l'autre belligérant » qui a charge de veiller à l'observation des engagements pris (3).

Les officiers ou équipages des navires « qui prennent part aux hostilités » (4) ne sont pas admis au bénéfice de la convention ; ils demeurent donc prisonniers de guerre. Aucune définition n'a été donnée de ce qu'il faut entendre par « navires qui prennent part aux hostilités ». « La question de savoir si le navire poursuit pacifiquement une entreprise de commerce, ou s'il participe aux hostilités, lit-on dans le rapport de M. Fromageot, est une question de fait qu'il n'a pas paru possible de résoudre par une règle fixe » (5). « Cette formule, avait dit M. Van den Heuvel à la huitième séance du Comité d'examen (6),

(1) Art. 5.

(2) Art. 6.

(3) Art. 7.

(4) Art. 8.

(5) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 269.

(6) *Ibid.*, t. III, p. 986.

permet au navire capteur de ne pas accorder la libération aux équipages des navires marchands qui prennent part aux hostilités. La détermination des actes qui peuvent être envisagés comme constituant une semblable participation n'est pas tranchée par le Comité ; elle est laissée à la libre appréciation du belligérant ».

**40.** — Cette liberté d'appréciation réduit un peu la portée des obligations contractées par les Puissances signataires de la Convention. Mais, si elle permet de garder prisonniers les équipages de navires qui se livraient à des opérations susceptibles d'être qualifiées hostiles, elle ne permet pas de garder prisonniers les équipages de navires ennemis qui n'ont ni prêté assistance aux forces militaires, ni tenté de forcer un blocus, ni transporté de la contrebande de guerre. Le belligérant capteur n'a pas le droit de refuser une libération qui pourra permettre aux libérés de rendre de nouveaux services à son adversaire. Les hommes d'équipage de nationalité neutre auront la faculté de s'embarquer sur les vaisseaux marchands de l'ennemi. Les hommes d'équipage et les officiers de nationalité ennemie auront la même faculté. Cette faculté peut être préjudiciable au belligérant capteur ; la convention le reconnaît, lorsqu'elle interdit aux officiers de nationalité neutre d'en usér.

Les hommes d'équipage de nationalité neutre seront libres de s'engager même sur des navires marchands « qui prennent part aux hostilités ». Quant aux hommes d'équipage de nationalité ennemie, la formule de leur promesse semble, au premier abord, leur interdire pareil engagement, mais, en réalité, il paraît difficile d'attribuer à cette formule un sens aussi rigoureux. « L'engagement de ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant trait aux opérations de la

guerre, dit, en effet, le rapport de M. Fromageot (1), a été entendu comme comprenant aussi bien un embarquement à bord d'un navire de guerre qu'un service à terre dans les arsenaux ou dans les armées de terre ou que tous autres services militaires ou navals. » Ces termes peuvent être interprétés comme limitant l'interdiction à la prise du service « dans la marine militaire ou dans l'armée de terre » (2), et la limitation serait d'autant plus raisonnable qu'en se mettant au service d'un armateur, un matelot ne peut pas toujours savoir si le navire sur lequel il s'embarque se livrera à des opérations purement commerciales, sans rendre à son pays des services susceptibles d'être qualifiés actes d'hostilité.

**41.** — Ainsi le belligérant capteur qui pourrait retenir les hommes d'équipage de navires marchands « ayant pris part aux hostilités », est astreint à relâcher les autres sans avoir l'assurance qu'ils ne serviront pas, à l'avenir, sur des navires marchands prenant part aux hostilités. Dans la mesure même où la portée certaine des engagements pris par les officiers ou hommes d'équipage libérés constitue une garantie pour le capteur, l'obligation de relâcher peut être considérée comme imprudente.

Si elle ne l'était pas, il n'y aurait pas de raison de ne pas l'étendre — sous la même obligation de ne prendre aucun service

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 268.

(2) Sir Ernest Satow avait répondu, à une question de M. Renault, « qu'aucun des membres de l'équipage du navire capturé ne doit prendre du service dans la marine militaire ou dans l'armée de terre » et, avait ajouté, M. Renault insistant pour l'établissement d'une formule très nette et très claire pour les matelots, « que les services dont il s'agit comprennent également ceux que les marins peuvent rendre dans les casernes, en qualité de réservistes ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 959.

ayant rapport avec les opérations de guerre — aux membres des équipages des navires de guerre, et, d'une manière générale, à tous les prisonniers de guerre. Les blessés tombés au pouvoir de l'ennemi sont prisonniers de guerre ; mais si le capteur est libre de les renvoyer après guérison avec ou sans conditions, il n'est pas tenu de le faire. Il semble qu'il eût été plus sage de s'en tenir à la même règle en ce qui concerne les officiers et équipages des navires capturés. On a critiqué la pratique ancienne « en faisant remarquer ce qu'il y avait de rigoureux à traiter comme prisonniers de guerre des particuliers qui ne participent pas aux hostilités, dont la plupart sont de pauvres gens, dont le dur métier est l'unique gagne pain, et qui méritent autant de sollicitude que les particuliers étrangers aux armées et se trouvant sur le territoire ennemi » (1). Sans doute, il est dur d'être prisonnier de guerre, mais les équipages des navires marchands ennemis qui contreviennent à l'interdiction de l'usage de la mer étaient moins durement traités que ne le sont la plupart des particuliers étrangers aux armées qui, en territoire occupé, contreviennent aux ordres de l'occupant. Toute la question est de savoir si la libération des officiers et équipages est de nature à compromettre ou non les intérêts du belligérant capteur. Il semble qu'il y ait quelque imprudence, de la part des Etats, à renoncer d'avance à toute liberté d'appréciation à cet égard (2).

(1) Rapport de M. Fromageot, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 267.

(2) N'avaient pas signé la Convention, à la date du 10 janvier 1908 : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Chine, l'Equateur, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Monténégro, le Nicaragua, le Paraguay, la Roumanie, la Russie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

## III

**La guerre au littoral et la convention concernant  
le bombardement par des forces navales.**

**42.** — La guerre au littoral a été considérée, à certaines époques, comme l'utile complément de la guerre au commerce. Elle comptait, il y a quelque vingt-cinq ans, des partisans décidés. Au jugement de ceux ci, la propriété privée, sujette à confiscation ou à destruction sur mer, ne pouvait prétendre au respect parce qu'elle se trouvait sur le rivage ; l'incendie et la ruine des villes maritimes devaient à la fois répandre la terreur et porter des coups redoutables à la richesse de l'ennemi ; ces rigueurs devaient, en rendant la guerre plus terrible, la rendre plus brève et plus décisive (1). Les marins se divisaient ; les jurisconsultes furent unanimes à repousser une théorie qui menaçait les biens et les vies sur le littoral alors qu'elle ne permettait ni d'atteindre les forces vives de l'ennemi ni de dicter la soumission (2). La Conférence de la Haye ne pouvait pas approuver un système de dévastation impuissant, s'il se traduisait en coups de main isolés, inutile, s'il était pratiqué par des escadres maîtresses de la mer ; elle a condamné nettement, en principe, le bombardement des « ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus » ; elle a réglementé, en vue d'en atténuer les effets, le bombardement par des forces navales, dans les cas où ce bombardement serait licite (3).

(1) V. sur ces théories et leur critique, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 67 et suiv., p. 83 et suiv.

(2) V. sur l'inefficacité de la guerre au littoral, *ibid.*, nos 72 et 73.

(3) V. les discussions sur le bombardement par des forces navales,

La Convention du 18 octobre 1907, concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, contient donc une double série de dispositions visant les unes, le bombardement des lieux non défendus, les autres, tous les bombardements effectués par des navires de guerre.

*§ 1. — Interdiction de bombarder les ports et côtes non défendus.*

**43.** — Le principe de l'interdiction de bombarder les portions de côtes non défendues ne soulevait aucune difficulté, mais des discussions se sont élevées soit au sujet du sens à donner à l'expression « ports non défendus », soit au sujet des exceptions à admettre au principe de l'interdiction.

Une forte majorité a refusé de considérer comme port défendu celui dont l'accès ne serait fermé que par des mines sous-marines automatiques de contact mouillées devant lui, et l'article 1 § 2 de la Convention du 18 octobre a spécifié, en conséquence, qu'une « localité ne peut pas être bombardée à raison du seul fait que, devant son port, se trouvent mouillées des mines sous-marines automatiques de contact ». Mais cette solution a provoqué les objections et les réserves justifiées de plusieurs grandes Puissances (1).

à la 4<sup>e</sup> séance de la 1<sup>re</sup> sous-commission de la 3<sup>e</sup> commission, le 18 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 538 et suiv., à la 3<sup>e</sup> séance de la 3<sup>e</sup> commission, 8 août 1907, *ibid.*, p. 341 et suiv., le rapport de M. Georges Streit, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 111 et suiv., le texte de la Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, *ibid.*, t. I, p. 654 et suiv., et Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 129 et suiv.

(1) L'Allemagne, la Chine, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et le Japon ont fait des réserves sur l'article 1 § 2. *Deuxième Conférence internationale de la paix*, t. I, p. 89-90.

La question ne laisse pas assurément d'être délicate. Autoriser le bombardement des localités défendues par des mines sous-marines automatiques de contact, ce serait, semble-t-il, risquer de faire une brèche formidable au principe de l'interdiction, si les belligérants venaient à faire un large usage de ces moyens de défense. Et comme il est impossible de voir si une ville est ou non protégée par des mines sous-marines, les navires de guerre pourraient être portés à interpréter le doute comme autorisant le bombardement.

Mais, d'autre part, il est difficile de refuser le caractère de défense à l'immersion de mines ; cette immersion n'a, en effet, d'autre but que d'empêcher l'ennemi d'entrer au port, et c'est là précisément le but de toute défense. Les mines, dira-t-on, ne constituent qu'une défense passive, puisqu'elles ne peuvent frapper un ennemi que s'il s'approche ; mais, selon la très juste observation du capitaine Ottley, il en est de même des canons dont le tir n'est à craindre qu'autant que l'on s'en approche ; d'autre part, il y a corrélation logique — pour ne pas dire nécessaire — entre le droit, pour une localité, de n'être pas attaquée et le droit, pour l'ennemi, de pénétrer dans cette localité (1).

(1) Le capitaine de vaisseau Ottley a expliqué, en fort bons termes, la réserve faite par la Grande-Bretagne en ce qui concerne la disposition aux termes de laquelle « Une localité ne peut pas être bombardée pour le seul fait que devant elle se trouvent mouillées des mines sous-marines automatiques de contact ».

« A première vue, dit-il, cette proposition pourrait paraître tout à fait acceptable par le fait que ces mines ne sont, en effet, qu'une défense passive et qu'elles ne peuvent frapper un ennemi que s'il s'approche de cette localité.

« Bombarder une ville, parce qu'elle s'est ainsi assurée de son inviolabilité, semble donc, à ce point de vue, être un outrage injustifiable.

« Mais, d'autre part, on pourrait également soutenir que des canons ne constituent qu'une défense passive, puisque c'est seulement

D'ailleurs, lier l'immunité de bombardement à l'absence de mines serait un sûr moyen de raréfier l'emploi d'engins peu recommandables, sinon même de le supprimer, devant les ports qui ne pourraient avoir d'autre défense. La faculté de bombarder les localités défendues par des mines n'augmenterait sans doute

---

en s'en approchant qu'un vaisseau peut être atteint.

« Or, le tir des canons peut rarement détruire un vaisseau au large, tandis que l'explosion d'une seule mine le coulera certainement.

« Aussi, ne nous paraît-il pas logique de rendre inviolable une ville défendue au moyen de mines, tandis qu'en même temps on refuse le même privilège à une ville défendue par des canons.

« C'est l'intérêt de tous les pays neutres de rendre la mer libre de ces engins meurtriers, puisque étant complètement aveugles, ils sont également dangereux pour amis, ennemis, neutres et non combattants. Il est, à ce point de vue, de la plus haute importance que l'emploi illimité et sans but de ces mines soit restreint le plus possible.

« Dans le cas qui nous occupe, la pose des mines sera certainement sans but puisque, par hypothèse, la ville étant autrement non défendue, ne sera pas exposée au bombardement.

« On peut franchement se demander pour quelle raison on mouillera des mines devant un tel port ?

« Tout d'abord, il ne se trouve exposé à aucun danger et la pose de mines n'est, en conséquence, pas autre chose qu'une défense douteuse contre un danger non existant.

« Il semble que la proposition envisage la situation spéciale de certaines villes maritimes, qui, quoique non défendues par des canons, sont pourvues de chantiers de construction ou d'autres établissements militaires qu'un ennemi pourrait, avec raison, vouloir détruire.

« Il est naturel que l'idée soit venue de vouloir ainsi défendre des ports de ce genre, en même temps qu'on les mettrait à l'abri d'un bombardement.

« Mais je crains que les intérêts des neutres aussi bien que ceux des belligérants ne soient sérieusement lésés si l'on adoptait une telle règle, aussi je prie la commission de bien vouloir accepter notre amendement, c'est-à-dire de « supprimer le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> ».

« Cet amendement nous mettrait d'accord avec l'article 25 du

pas le nombre des bombardements ; elle ne ferait vraisemblablement que diminuer le nombre des mines et ce serait un heureux résultat.

**§ 2. — Exceptions à l'interdiction de bombarder les ports et côtes non défendus.**

**44.** — Sur terre, il suffit d'interdire le bombardement des lieux non défendus ; l'occupation permet de s'y saisir et de s'y servir du matériel utile à la guerre ou bien de le détruire, en cas de crainte d'un retour offensif de l'ennemi. Une escadre ne peut pas, comme une armée, prendre possession du sol. Elle peut être « dans la nécessité de s'éloigner rapidement » (1) ; elle ne peut cependant pas laisser subsister les installations, voies ferrées, dépôts de charbon, magasins militaires destinés à opé-

règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

« De plus, il appliquerait ce principe fondamental, qu'un belligerant, en accordant une immunité à une localité non défendue, a le droit de faire usage de cette localité et de s'attendre à ce qu'en s'approchant d'une ville soi-disant non défendue, il ne soit pas exposé à être détruit par ceux-là mêmes qui prétendent être inviolables sous le prétexte alors bizarre que leur ville n'est pas défendue ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 343.

La Convention ne définit pas ce qu'il faut entendre par ville défendue, mais il résulte des procès-verbaux qu'il « faut bien distinguer la défense de la côte de celle d'une ville située près de cette côte et que, par ville défendue, il ne doit être entendu qu'une ville qui est elle-même défendue directement ». Observations de M. le général Den Beer Poortugael soutenant que la défense de Scheveningen n'autoriserait pas le bombardement de la Haye et de M. Georges Streit, rapporteur, faisant remarquer que les considérations présentées par le général Den Beer Poortugael n'avaient pas soulevé d'objections et seraient insérées au procès-verbal pour servir d'interprétation de la formule « ville non défendue », *ibid*, p. 545-547.

(1) Observations de M. Renault, *Deuxième Conférence de la Paix*, t. III, p. 548.

rer ou à faciliter le ravitaillement des troupes ou des navires ennemis. Elle peut, d'autre part, avoir besoin soit de vivres, soit d'autres objets nécessaires à la poursuite de ses opérations ; il serait chimérique d'attendre qu'elle renonce à les exiger. Il fallait donc l'autoriser à user de sa force et admettre des exceptions à l'interdiction de bombardement. L'entente s'est établie sur les bases suivantes :

**45.— A.— Destruction d'ouvrages ou établissements utilisables par les forces armées.**—Il est permis au commandant d'une force navale de requérir ou d'opérer la destruction des « ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie et des navires de guerre se trouvant dans le port »(1).

Il est préférable qu'il requière, au moins s'il ne dispose pas d'effectifs suffisants pour faire procéder, à terre, à la destruction des ouvrages et établissements visés. Il devra donc, avant de recourir au canon, sommer les autorités locales de faire détruire elles-mêmes, dans un délai raisonnable, le matériel ou les installations qui viennent d'être énumérées. Si les autorités locales laissent passer le délai sans obtempérer à la sommation, et « si tout autre moyen est impossible », le bombardement peut être dirigé contre les établissements à détruire, sans qu'aucune responsabilité puisse être encourue pour les « dommages involontaires » qui en pourraient résulter. Au cas où les destructions seraient tout à fait urgentes, sommation préalable et délai cesseraient d'être obligatoires. S'il s'agissait, par exemple, de détruire des navires de guerre se trouvant au port, ou des ateliers ou des magasins avant l'ar-

---

(1) Article 2.

rivée imminente d'une escadre de secours (1), le bombardement pourrait être soudainement commencé sous la seule condition de ne diriger le feu que contre les navires ou installations à détruire et d'épargner le plus possible les habitations environnantes (2).

**46.— B.— Réquisitions.**— Lorsqu'il tend à opérer des destructions licites, le bombardement est un moyen d'action directe, dont le but est limité et dont les effets peuvent être circonscrits. Il n'en est plus de même lorsque le bombardement n'est qu'un moyen d'action indirecte, un mode de pression ou de répression. Le bombardement est alors dirigé contre la ville même ; il exerce des ravages terribles ; il menace et il atteint à la fois les vies et les biens des habitants inoffensifs. Il ne saurait donc être justifié que par la nécessité absolue de contraindre une localité à fournir des objets indispensables aux navires qui les réclament. La Convention de 1907 n'en admet la légitimité que « si les autorités locales, mises en demeure par une sommation formelle, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la flotte navale qui se trouve devant la localité » (3). Une notification expresse — seconde sommation et suprême avertissement — doit précéder l'ouverture du feu.

Le droit de réquisition, si énergiquement sanctionné, est

(1) V. observations du capitaine de vaisseau Ottley, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 542.

(2) « Si des nécessités militaires, exigeant une action immédiate, dit l'article 2 § 3, ne permettaient pas d'accorder de délai, il reste entendu que l'interdiction de bombarder la ville non défendue subsiste comme dans le cas énoncé dans l'alinéa 1 et que le commandant prendra toutes les dispositions voulues pour qu'il en résulte pour cette ville le moins d'inconvénients possibles. »

(3) Article 3.

soumis à certaines limitations et conditions. Les réquisitions doivent être « en rapport avec les ressources de la localité ». Elles ne doivent être « réclamées qu'avec l'autorisation du commandant de la force navale » qui se trouve devant la localité réquisitionnée, l'autorisation de la plus haute autorité présente devant être une garantie contre l'exagération de ces réquisitions. Elles doivent être, « autant que possible, payées au comptant, sinon elles seront constatées par des reçus » qui constitueront des titres éventuels à des indemnités incertaines.

Les réquisitions de vivres ou d'approvisionnements divers peuvent être parfois nécessaires ; les réquisitions de sommes d'argent, contributions de guerre ou rançons, ne sont jamais indispensables. Une flotte, un navire de guerre peuvent se trouver dépourvus d'objets dont ils ne sauraient se passer ; ils ont le droit d'exiger ces objets. Ils peuvent toujours se passer d'argent. Leur permettre de lever des contributions de guerre sous prétexte que l'argent ainsi acquis servirait à acheter ailleurs ce qui leur manque, ce serait ouvrir la porte à beaucoup de tentations et à beaucoup d'abus. L'exagération est plus à craindre dans les réquisitions en argent que dans les réquisitions en nature. L'argent tient, en effet, peu de place ; il peut toujours servir ; le prétexte de son utilité éventuelle invite à l'exiger sans mesure. La Conférence de la Haye n'a cependant pas interdit aux forces navales de demander des contributions de guerre. Mais la Convention du 18 octobre 1907 a rendu à peu près illusoire toute exigence de ce genre, en prohibant le bombardement pour refus de paiement. Les Etats-Unis et les Pays-Bas avaient proposé d'interdire expressément le bombardement pour non-paiement d'une rançon. « On a été d'accord, dit M. Georges Streit dans son rapport (1),

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 116.

pour supprimer cette clause, qui, contrairement aux vues des auteurs mêmes des propositions mentionnées, serait de nature à faire croire que la demande d'une rançon n'est pas prohibée en principe. On a donc préféré ne faire aucune allusion à la rançon et interdire le bombardement qui viserait à des contributions en argent, ce qui, à plus forte raison, exclut aussi le bombardement pour le non-paiement d'une rançon. Toutefois même cette allusion aux contributions en argent n'entend pas, d'après les explications échangées au sein de la sous-commission, établir la faculté, pour les forces navales, de demander de pareilles contributions. Au contraire, cette question a été laissée ouverte, comme n'étant pas du ressort de la 3<sup>e</sup> commission. On a eu seulement en vue de statuer que, même dans le cas où des contributions en argent seraient exigibles, un bombardement entrepris aux effets de les imposer par la force, ne devrait pas être permis. »

### § 3. — *Règles applicables aux bombardements licites.*

**47.** — Qu'ils soient dirigés contre des localités défendues ou non, les bombardements par des forces navales sont assujettis à des règles communes, analogues, bien qu'elles ne soient pas de tous points identiques, aux règles inscrites dans le règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, en ce qui concerne le bombardement par les armées de terre.  
« ... Toutes les mesures nécessaires doivent être prises par le commandant pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades ou blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire. Le

devoir des habitants est de désigner ces monuments, ces édifices ou lieux de rassemblement, par des signes visibles qui consisteront en grands panneaux rectangulaires rigides, partagés, suivant une des diagonales, en deux triangles de couleur noire en haut et blanche en bas. Sauf le cas où les exigences militaires ne le permettraient pas, le commandant de la force navale assaillante doit, avant d'entreprendre le bombardement, faire tout ce qui dépend de lui pour avertir les autorités. Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut (1). »

---

(1) Articles 5 à 7.

## CHAPITRE III

### LES MARINES AUXILIAIRES ET LA TRANSFORMATION DES NAVIRES DE COMMERCE EN BATIMENTS DE GUERRE

**48. — L'abolition de la course et la formation des marines auxiliaires.** — Les auteurs de la déclaration de Paris, en abolissant la course, croyaient, sans doute, exclure, de toute participation active aux hostilités, les navires appartenant à des particuliers. Moins de quinze ans après la déclaration, le roi de Prusse faisait appel aux armateurs pour grossir, de leurs vaisseaux, la maigre flotte de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Malgré les protestations de la France, l'initiative du roi de Prusse ne fut pas jugée incorrecte et, depuis 1870, les Puissances maritimes ont eu soin de prévoir et d'organiser le concours que leur flotte marchande pourrait fournir à leur marine de guerre (1). Aucune difficulté ne s'est élevée, à la Haye, sur le principe même de la transformation des navires de commerce en navires de guerre ; l'accord s'est aisément établi sur les conditions requises pour distinguer les navires ainsi transformés des corsaires (2). L'entente, au con-

---

(1) V. sur le décret prussien du 24 août 1870, la controverse à laquelle ce décret a donné lieu et l'organisation des marines volontaires ou flottes auxiliaires. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n°s 82 et suiv.

(2) V. sur la course et ses caractères essentiels, *ibid.*, n°s 74 et suiv., n°s 89 et suiv.

traire, n'a pu se faire, ni à la Haye ni à Londres, sur le double point de savoir si un navire de commerce peut, en pleine mer, être transformé en navire de guerre, et si un bâtiment transformé en navire de guerre peut, par une transformation en sens inverse, devenir de nouveau navire de commerce avant la fin de la guerre (1).

**49.** — La course a été abolie à cause des abus dont elle était la source. Ces abus n'étaient pas la conséquence du fait que les navires armés en course appartenaient à des particuliers ; ils provenaient de ce que les corsaires n'avaient à attendre que de leurs exploits, la récupération de leurs frais et leurs gains, de ce qu'ils faisaient donc la guerre pour leur compte, s'efforçaient d'obtenir le maximum de rendement et montraient, par suite, fort peu de scrupules dans l'observation des règles du droit. Capitaines et équipages relevaient directement des armateurs propriétaires ; ils ne suivaient que trop souvent les inspirations de la cupidité ; ils avaient plus de souci de multiplier

(1) V. sur la transformation des navires de commerce en navires de guerre, les propositions de la Grande-Bretagne, de la Russie, de l'Italie, des Pays-Bas, du Japon, des Etats-Unis ; annexes 2 à 7, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1135-1137 ; les délibérations et le vote de la quatrième commission de la Conférence de la Haye, *ibid.*, t. III, p. 744 et suiv., 813 et suiv., 846 et suiv., 916 et suiv. ; les délibérations du comité d'examen de la 4<sup>e</sup> commission, *ibid.*, p. 930 et suiv., 1004 et suiv., 1046, 1078 et suiv. ; le rapport de M. Fromageot à la Conférence, *ibid.*, t. I, p. 239 et suiv. ; les vues exprimées par les memorandums des Puissances invitées à la Conférence de Londres, *Proceedings of the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 108 et suiv. ; les discussions, propositions et exposés, *ibid.*, p. 166, 209, 189, 204, 248, 263 et suiv. ; le rapport de la commission à la Conférence, *ibid.*, p. 340 ; le rapport général, *ibid.*, p. 344 ; la convention du 18 octobre 1907 relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 121 et suiv.

leurs prises que de les faire avec discernement ; ils tenaient en médiocre estime la discipline militaire, étrangère à leurs habitudes. L'incorporation de navires de commerce dans la marine militaire ne pouvait faire difficulté alors que, sur terre, les Etats ne se font pas faute de réquisitionner, pour les besoins de leurs armées, chevaux, voitures et chemins de fer appartenant à des particuliers. La propriété ou les propriétaires des moyens de guerre importent peu ; ce qui importe, c'est la manière dont ces moyens sont utilisés, ce sont les garanties contre les excès possibles. Or, toutes les garanties désirables se résument dans la soumission étroite aux directions du commandement militaire, c'est-à-dire de chefs s'inspirant uniquement des intérêts de leur patrie, obéissant aux règles du droit et de l'honneur, et capables d'imposer à leurs équipages le respect de ces règles.

**50. — La convention de 1907 et les conditions de la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.** — La Convention du 18 octobre 1907 relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre n'a guère fait que consigner, dans des textes précis, ces garanties nécessaires. Elle a posé, dans son article 1, le principe essentiel : « Aucun navire de commerce transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité, s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon. » Elle a exprimé, dans les articles suivants, les conséquences du principe « Le commandant doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes. Son nom doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire (1). L'équipage

---

(1) Article 3.

doit être soumis aux règles de la discipline militaire (1). Tout navire de commerce transformé en bâtiment de guerre est tenu d'observer, dans ses opérations, les lois et coutumes de la guerre » (2).

**51.** — Quelques difficultés s'étaient élevées au sujet de la nécessité d'une commission pour l'officier commandant un navire transformé. La Russie et les Etats-Unis déclaraient la commission inutile ; le gouvernement russe n'a pas l'habitude d'en délivrer (3) et le gouvernement des Etats-Unis se contente parfois de commissions purement verbales (4).

La Grande-Bretagne, au contraire, jugeait la commission indispensable pour établir que la transformation avait eu lieu régulièrement, c'est-à-dire avec l'assentiment de l'Etat dont le navire transformé portait le pavillon (5). Certains Etats admettent la légitimité de la transformation, en pleine mer, sans l'exigence d'une commission. Les vaisseaux portant pavillon de ces Etats pourraient, sans risque, agir de leur propre chef et sans l'aveu de leur gouvernement, comme s'ils étaient transformés, lorsque les circonstances leur sembleraient favoriser leur participation à des actes d'hostilités ; ils pourraient ainsi arrêter, visiter et capturer des navires marchands de leur propre autorité et sans droit de le faire.

Mais l'Allemagne objectait qu'il n'est pas toujours possible d'avoir la commission voulue lorsque la transformation se fait en pleine mer. « Parfois, disait M. Krieger (6), les officiers ont

(1) Article 4.

(2) Article 5.

(3) Observations du capitaine de vaisseau Behr, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1009.

(4) Observation du contre amiral Sperry, *ibid.*, p. 1010.

(5) Observations de lord Reay, *ibid.*, p. 1010, 1011.

(6) *Ibid.*, p. 1011, 1012.

reçu leur ordre au dernier moment et n'ont pas de commission spéciale ; il pourrait se présenter la nécessité de remplacer le capitaine qui a reçu la commission par un autre. Le papier qui est écrit à son nom n'aura alors plus aucune valeur. Le papier peut aussi être perdu. Il paraît évident qu'on ne saurait faire dépendre le caractère militaire du navire de la présence à bord de ce document. »

L'objection n'était pas sans réplique. Il suffisait, pour en détruire la portée, de ne pas spécifier quelles seraient les autorités appelées à délivrer les commissions. Le texte très large et très souple qui a permis de concilier les divergences admet la validité de toute commission délivrée par « les autorités compétentes » (1). La législation interne de chaque pays déterminera quelles sont « les autorités compétentes » ; elle pourra attribuer au commandant de tout navire de guerre compétence pour délivrer, en cas de besoin, les commissions nécessaires. Or, « il n'y a pas plus de difficulté de mettre un papier à bord qu'un officier » (2), et le chef d'escadre ou le capitaine d'un navire, qui délègue un de ses officiers au commandement d'une prise ennemie transformée en navire de guerre n'aura aucune peine à indiquer, sur la commission délivrée, le nom du navire transformé en même temps que le grade de l'officier appelé à prendre le commandement (3).

## 52. — Le navire de commerce transformé a des droits nou-

(1) Rédaction proposée au Comité d'examen, le 6 septembre 1907, par M. de Hammarskjöld, délégué plénipotentiaire de Suède, en vue de concilier les points de vue opposés. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1039.

(2) Observation de M. de Hammarskjöld, *ibid.*, p. 1042.

(3) Un vote formel du Comité d'examen a décidé que « la commission doit constater le grade de l'officier et le navire qu'il doit commander ». *Ibid.*, p. 1043.

veaux qui résultent de sa qualité nouvelle. Il importe donc que cette qualité soit rendue manifeste. Elle doit s'affirmer par le port des « signes extérieurs distinctifs des navires de guerre » (1), c'est-à-dire du pavillon militaire si ce pavillon diffère du pavillon commercial et de la flamme de guerre (2). Elle doit être, en outre, publiée par la mention, faite le plus tôt possible, par le belligérant, de la transformation opérée, « sur la liste des navires de sa flotte militaire » (3). Le port des « signes extérieurs distinctifs des navires de guerre » est nécessaire pour avertir les vaisseaux rencontrés qu'ils doivent subir le droit de visite ; l'inscription sur la liste des navires de la flotte militaire a pour but, en assurant la publicité de la transformation, d'écartier ou tout au moins de rendre plus difficiles les abus qui pourraient résulter de transformations irrégulières ou de transformations successives en sens contraire (4).

(1) Article 2.

(2) Rapport de M. Fromageot à la Conférence, *Deuxième Conférence internationale*, t. I, p. 244.

(3) Article 6.

(4) La nécessité de la commission ne donne pas de garantie absolue contre une transformation irrégulière parce que, d'après les usages, la production de la commission n'est pas obligatoire pour l'exercice du droit de visite. Le président du comité d'examen ayant demandé « si le commandant d'un navire capturé a le droit de demander la commission au commandant du navire de guerre », le capitaine de vaisseau Ottley répondit que « l'officier doit convaincre le commandant du navire de commerce de sa qualité, en lui faisant connaître son nom et celui du navire qui l'a envoyé, mais qu'il n'a pas à produire de certificat ». *Deuxième Conférence internationale de la paix*, t. III, p. 1010.

M. Fromageot avait demandé « si l'on ne devait pas exiger de l'équipage des insignes comme on l'exige des belligérants sur terre », mais il fut répondu par M. Guido Fusinato que « c'est le pavillon et le navire qui donnent à l'équipage son caractère de belligérant, ce qui enlève toute importance à l'insigne individuel ». Une embarcation détachée doit d'ailleurs porter la flamme. *Ibid.*, p. 1008.

**53. — Où la transformation peut-elle être opérée ?**

— La transformation d'un navire de commerce en navire de guerre peut s'opérer non seulement dans les ports et eaux territoriales des belligérants, mais aussi, bien que cela ait été contesté, dans les ports alliés (1). Elle ne saurait, au contraire, être opérée en port neutre. En effet, selon la très juste observation de Lord Reay, « un navire qui entrerait dans un port neutre comme simple navire de la marine marchande et qui quitterait ce port comme navire de guerre, avec la commission nécessaire, aurait subi dans les eaux neutres une transformation complète et aurait augmenté sa valeur comme unité de combat. Or un neutre ne peut, sans violer les principes de la neutralité, permettre à un navire belligérant d'augmenter sa valeur comme combattant dans les eaux territoriales neutres : il s'ensuit qu'un Etat neutre ne peut permettre, sous peine d'encourir le même reproche, à un navire qui entrerait dans ses eaux territoriales comme non-combattant, de quitter ces eaux comme navire de guerre dûment autorisé par un Etat belligérant et aménagé en vue de prendre part aux hostilités. Mais si le neutre est tenu de faire ainsi respecter la neutralité de ses eaux territoriales, le belligérant est également tenu de s'abstenir de la violer. Il est donc clair que, si le fait pour un Etat neutre

---

(1) M. Keiroku Tsudzuki, délégué plénipotentiaire du Japon, pensait que la transformation ne devait pas s'opérer dans les ports alliés « d'abord parce que la qualité d'allié n'est pas assez précise, ensuite parce que la transformation est un acte de souveraineté qui ne peut s'opérer que dans des lieux où elle peut s'exercer, ce qui n'est pas le cas des ports des alliés où le belligérant ne reçoit que l'hospitalité ». Mais M. Renault fit observer qu'il ne pouvait y avoir de doute sur la légitimité de la transformation en port allié « puisque le belligérant a parfaitement le droit de constituer un tribunal des prises sur le territoire de son allié ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 931.

de permettre à un navire belligérant de se transformer en navire de guerre dans ses eaux territoriales constitue une infraction à la neutralité, il est également du devoir du belligérant de ne pas commettre un acte de ce genre dans des eaux territoriales neutres, et que tout navire qui a été ainsi transformé, au mépris de la neutralité du neutre et des devoirs du belligérant, n'a pas acquis régulièrement le caractère d'un navire de guerre et que sa qualité comme tel ne doit pas être reconnue » (1).

**54. — La transformation peut-elle être opérée en pleine mer ?** — Si la Convention du 18 octobre 1907 est muette sur la question du lieu où peut s'opérer la transformation d'un navire de commerce en navire de guerre, ce n'est pas qu'il y eût doute sur les solutions à donner à l'égard des ports et eaux territoriales, c'est uniquement parce que l'entente n'a pu s'établir au sujet de la transformation en pleine mer (2).

Le problème de la transformation, en pleine mer, d'un navire de commerce en navire de guerre a été posé et révélé par la guerre russo-japonaise. Des bâtiments de la flotte volontaire russe (3) avaient traversé le Bosphore et les

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 823.

(2) *Ibid.*, p. 1078 et suiv.

(3) Les navires de la flotte volontaire russe appartiennent à une association privée, subventionnée par l'Etat ; ils portent, en temps de paix, le pavillon de la marine marchande et se livrent à des opérations commerciales, mais leur commandant et au moins un autre officier du bord tiennent leur commission de l'empereur. Leurs équipages reçoivent une instruction de l'Etat afin d'être au niveau des équipages de la flotte de guerre. Ils restent armés en temps de paix ; ils peuvent donc être instantanément convertis en navires de guerre. V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 85.

Dardanelles en qualité de vaisseaux marchands ; puis, après avoir ainsi franchi le passage interdit aux navires de guerre (1), ils avaient arrêté des vaisseaux neutres pour exercer, à leur encontre, le droit de visite. L'Angleterre avait protesté, avec énergie, contre l'arrêt de navires britanniques, en contestant aux bâtiments russes le droit de commettre des actes de guerre après avoir passé les détroits comme vaisseaux marchands.

A la Haye, la Grande-Bretagne, soutenue par le Japon et les Pays-Bas, se prononça avec force contre la légitimité de la transformation, en pleine mer, d'un navire de commerce en navire de guerre ; la France, la Russie et l'Allemagne proclamèrent, avec non moins de vigueur, le caractère licite de cette transformation ; l'Italie proposa une solution intermédiaire aux termes de laquelle la transformation en haute mer, interdite en principe, serait admise en faveur des vaisseaux qui auraient quitté, avant l'ouverture des hostilités, les ports ou les eaux territoriales de leur pays (2).

(1) Il est certain que les navires de guerre, quel que soit leur pavillon, ne peuvent franchir le Bosphore et les Dardanelles sans l'autorisation du Sultan ; il est douteux que le Sultan ait le droit d'accorder cette autorisation, en dehors des cas prévus par la convention du 13 juillet 1841, le traité de Paris du 30 mars 1856 et le traité de Londres du 13 mars 1871. V. à cet égard, Charles Dupuis, *Chronique internationale*, 1903, *Annales des sciences politiques*, 1904, p. 657 et suiv.

(2) V. pour la proposition italienne, l'annexe 4 de la 4<sup>e</sup> commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1136. Certaines divergences paraissant irréductibles, le Comité d'examen décida de voter sur la question de savoir s'il y avait lieu « de poser des règles d'après lesquelles le belligérant pourrait faire, en haute mer, la transformation des navires de commerce en navires de guerre ». La négative fut adoptée par 9 voix (Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Brésil, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède) contre 7 (Allemagne, Autriche-Hongrie, République Argentine, Chili, France, Russie, Serbie). *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 933.

La thèse anglaise reposait sur deux arguments : 1<sup>o</sup> le fait de transformer un navire en navire de guerre est un acte de souveraineté, donc il ne peut « avoir lieu que dans la juridiction nationale » ; 2<sup>o</sup> les navires de guerre peuvent « exercer les droits d'un belligérant non seulement contre l'ennemi, mais aussi à l'égard des neutres. Or un neutre a le droit de savoir jusqu'à un certain point quels sont les navires qui pourront exercer ces droits. S'il était loisible à des navires ayant quitté des ports nationaux en qualité de navires de la marine marchande de se transformer en pleine mer et d'apparaître tout d'un coup comme navires de guerre sans que les neutres aient pu prendre connaissance des changements, il est certain qu'un tel état de choses occasionnerait des incidents regrettables » (1).

Le premier argument était loin d'être probant. Le contre-amiral Siegel et M. Renault observaient, à juste titre, que si la transformation est un acte de souveraineté, il ne s'ensuit nullement qu'elle doive être interdite en pleine mer, car rien ne s'oppose, en haute mer, à l'exercice de la souveraineté des Etats sur les navires qui portent leur pavillon (2). Le second argument, sans manquer de valeur, n'était pas décisif. Si les neutres ont intérêt à savoir à l'avance de quels navires ils doivent su-

(1) Observations de Lord Reay, *Deuxième Conférence de la Paix*, t. III, p. 823.

(2) *Ibid.*, p. 822 et 824 « ... Aucune loi, disait le contre-amiral Siegel, aucune règle internationale n'interdit la transformation en dehors des eaux territoriales, en mer libre. Personne ne peut contester qu'un Etat garde et conserve la juridiction des navires de son pavillon qui se trouvent en mer libre. Si des lois spéciales d'un Etat permettent que les biens de ses sujets peuvent être employés pour les opérations de guerre, l'Etat peut faire usage de ce droit non seulement en dedans de la sphère de sa juridiction territoriale, mais aussi en mer libre qui n'est sujette à aucune juridiction particulière. » *Ibid.*, p. 822.

bir la visite, cet intérêt peut être satisfait par des mesures de publicité ; mais les neutres ne sauraient prétendre au droit d'échapper à la visite par cela seul qu'ils auraient entrepris leur voyage avant la mise en service ou la transformation du navire visiteur. D'ailleurs la tradition est en faveur de la légitimité de la transformation immédiate des prises en navires de guerre ; mais si la transformation d'un navire marchand de l'ennemi est licite, comment déclarer illicite la transformation d'un navire marchand battant pavillon de l'Etat au nom duquel elle est accomplie (1) ?

(1) « La proposition russe, disait le colonel de l'amirauté Ovtchinnikow, vise les cas où la transformation peut être accomplie même dans la mer libre. Au point de vue pratique, c'est une hypothèse qui peut survenir presque chaque jour pendant les hostilités. Par exemple : un bâtiment de guerre rencontre un navire de commerce de son adversaire. Selon les coutumes existantes, il fait la capture, embarque sur ce navire ses marins, place la prise sous le commandement d'un officier et arbore le pavillon de guerre. Je crois que la transformation qui était faite dans ces conditions doit être traitée comme tout à fait légale. Les prises, à partir du moment de la capture, sont des navires de guerre. Elles ne peuvent être traitées comme les pirates et ont le droit de se défendre et de se battre contre l'ennemi. Mais je dois indiquer que, dans ce cas, la transformation des navires de commerce, en qualité de prises, en navires de guerre était effectuée en pleine mer.

« D'autre part, j'envisage une autre hypothèse. Une flotte ou un navire de guerre d'un des belligérants rencontre, en pleine mer, un navire de commerce de son propre pays. Pourquoi cette flotte ou ce navire de guerre, ayant le droit de traiter les prises comme les navires de guerre, n'aurait-il pas le droit de transformer en navire de guerre le navire de son propre pays ? Je crois qu'ordinairement les transformations seront faites dans les eaux territoriales à raison de ce que telle transformation sera toujours beaucoup plus solide. — Mais il arrive des cas où il serait impossible de nier le droit des belligérants de transformer des navires de commerce en navires de guerre même en dehors des eaux territoriales. »

*Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. III, p. 822.*

D'après la thèse italienne, « il serait fâcheux qu'un navire marchand qui sort d'un port neutre où il a joui des priviléges de navire de commerce puisse mettre ce privilège à profit pour se transformer en navire de guerre. Il semble qu'il y aurait là un abus de son privilège et que, par suite, il lui soit difficile de changer sa qualité même en mer libre » (1). Mais les navires qui ont quitté leurs ports nationaux avant l'ouverture des hostilités ne sont pas dans la même situation. « Ils peuvent se trouver dans de lointains parages, et on ne peut les forcer à rentrer dans un de leurs ports nationaux pour y opérer leur transformation. On ne peut, d'autre part, les soupçonner de mauvaise foi, de vouloir tromper les neutres sur leur qualité, ce dont on peut accuser les navires qui sortent de leurs ports pour faire leur transformation en pleine mer » (2).

**55.** — La discussion fut reprise et élargie à Londres, sans réussir davantage à concilier les oppositions.

« Au sens de la délégation britannique, dit Lord Desart (3), l'exercice de la faculté de transformer les navires de commerce en bâtiments de guerre à tout moment et en tout endroit, en dehors des eaux territoriales neutres, pourrait, bien qu'il se distingue de la course, amener des conséquences encore plus nuisibles que celle-ci au point de vue du commerce neutre pacifique. Du temps de l'existence de la course, les navires de commerce neutres se rendaient bien compte des dangers qu'ils courraient d'être visités et saisis par les vaisseaux de la course

(1) Observation de M. Guido Fusinato, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 824.

(2) Observation de M. Guido Fusinato, *ibid.*, p. 930.

(3) Exposé à la 5<sup>e</sup> séance de la commission, le 15 janvier 1909, annexe n° 80. *Proceedings of the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 265.

aussi bien que par les bâtiments de guerre des belligérants, mais si la faculté de transformation s'exerçait de la façon que l'on voudrait autoriser, les navires neutres se trouveraient exposés à l'arrêt, à la visite, et il se peut même à la saisie par des vaisseaux connus peut-être par les neutres pour avoir été des navires de commerce pacifiques faisant un service régulier. De tels navires transformés n'auraient aucune obligation de déclarer leur qualité de vaisseaux belligérants jusqu'à ce que le neutre leur eût permis de l'accoster et de l'arrêter. Il est même permis de se poser le cas où ils navigueraient en compagnie de navires de commerce semblables jusqu'au moment qu'ils jugeraient opportun pour se transformer en vaisseaux de guerre et pour faire valoir leur droit de visite et de saisie. De tels vaisseaux pourraient se trouver dans des ports neutres par toute l'étendue du monde et seraient ainsi en mesure d'y guetter le départ de navires neutres qu'ils pourraient soupçonner de porter de la contrebande, d'accompagner hors du port ou de poursuivre immédiatement ces navires neutres et, transformés tout de suite après leur départ, de faire valoir leur qualité de vaisseaux de guerre belligérants. Encore bien qu'un tel navire pût se trouver dans l'impossibilité d'atteindre son port d'origine comme navire de commerce sans s'exposer au risque imminent de la capture par un belligérant, il lui serait toutefois possible d'atteindre une route commerciale quelconque où il pourrait exercer ses droits belligérants en faisant tout simplement voile d'un port neutre à un autre en guise de navire de commerce jusqu'au moment où il aurait atteint l'endroit opportun pour entreprendre ses opérations guerrières. Il pourrait, sous pavillon de commerce, demeurer aussi long-temps qu'il voudrait dans n'importe quel port neutre, faire sans restrictions les provisions et le charbon, se soustraire à

la capture en se réfugiant dans un port neutre jusqu'à ce que le danger fût écarté, et ainsi, bien que son voyage entier fût entrepris dans le but de faire fonction de vaisseau belligérant, il ne serait soumis à aucune des règles de la convention applicable aux vaisseaux belligérants dans les ports neutres, c'est-à-dire il emploierait effectivement les ports neutres comme bases de ses opérations guerrières subséquentes. Il me paraît évident que des neutres puissants n'admettraient point, sans protestation, la capture de leurs navires par des vaisseaux de guerre ainsi constitués, et une semblable procédure comporterait donc le risque sérieux d'étendre le théâtre de la guerre, éventualité laquelle les deux Conférences de la Paix ont eu assurément pour objet d'éviter, comme c'est aussi le cas pour la Conférence actuelle.

« Cette pratique pourrait également rendre difficile et délicate au plus haut degré la situation des neutres de puissance inférieure dont les ports avaient hébergé de tels vaisseaux. Tandis que l'un des belligérants revendiquerait pour ses navires, jusqu'au moment même de leur transformation, le traitement de navires de commerce, l'autre ne manquerait pas de demander aux neutres de refuser à ceux-ci le droit de se servir de ports neutres dans le but indiqué, de sorte que, à n'importe laquelle des deux Puissances le neutre finit par céder, il risquerait de se trouver en guerre avec l'autre. »

**56.** — Il est incontestable que la transformation opérée en pleine mer pourrait résERVER des surprises désagréables aux neutres se livrant à un trafic illicite, mais les neutres auraient assez mauvaise grâce à se plaindre que le contrôle des belligérants sur leurs opérations pût ainsi devenir plus efficace.

« Je ne comprends pas, disait à juste titre M. Krieger, pourquoi la militarisation en pleine mer devrait être regardée comme

une nouvelle restriction à la sécurité du commerce ou à la liberté de la navigation. Les navires transformés en pleine mer n'exerceront d'autres droits et n'imposeront au commerce d'autres restrictions que les navires qui sont transformés dans les ports nationaux ou que les vaisseaux de combat ; si leur caractère militaire n'est pas connu d'avance, ou même si ce caractère n'est revêtu que dans le voisinage d'un navire neutre, cela ne semble point aggraver la situation de la navigation légitime et inoffensive. Il va de soi qu'avec l'augmentation des bâtiments de guerre, le belligérant est mieux en mesure de surveiller et de réprimer le commerce de contrebande et il n'y a pas de doute que les navires qui se livrent à cette navigation prohibée en pâtiront. Mais le commerce pacifique n'a d'autres intérêts que ceux qui sont sauvegardés par la Convention relative à la transformation, qui a été élaborée à la Haye. Dès que la loyauté et la réalité de la transformation sont garanties, que le navire transformé observe les lois et coutumes de la guerre et que son équipage est soumis à la discipline militaire, le lieu de la transformation ne paraît être d'aucune importance » (1).

L'objection la plus forte contre la transformation en pleine mer est l'objection tirée des avantages que peut trouver, en port neutre, pour la préparation d'actes hostiles, un navire qui s'y présente comme navire marchand pour se transformer ensuite, en pleine mer, en navire de guerre. Si l'on refuse ou si l'on mesure étroitement aux navires de guerre belligérants le droit de séjourner et de se ravitailler en port neutre, il est

---

(1) Annexe n° 79 au résumé de la 5<sup>e</sup> séance de la commission, *Proceedings of the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 264.

assez difficile d'admettre que les vaisseaux marchands puissent, au sortir du port où ils auront guetté une occasion ou complété leurs approvisionnements, se transformer en navires de guerre pour courir sus aux navires ennemis ou visiter les bâtiments neutres. Si l'on rend les Etats neutres responsables des dommages causés par les navires de guerre belligérants qui auront trouvé, en port neutre, le repos ou le combustible grâce auxquels ils auront pu reprendre le cours de leurs exploits, il est naturel de rendre ces Etats également responsables des dommages causés par des navires dont la transformation eût été impossible, sans les approvisionnements effectués en port neutre.

Aussi les Puissances les plus ardentes à restreindre l'hospitalité neutre à l'égard des navires de guerre belligérants devaient être les plus hostiles à la faculté de transformation en pleine mer; les Puissances favorables à la liberté de tolérance des Etats neutres devaient admettre sans difficulté la liberté de transformation en mer libre. Tandis que la Grande-Bretagne, l'Espagne, les Etats-Unis, le Japon, l'Italie et les Pays-Bas se prononçaient contre la transformation, l'Allemagne, la France et la Russie se prononçaient en sa faveur; l'Autriche-Hongrie se déclarait prête à l'accepter sous certaines conditions (1).

---

(1) V. vues exprimées par les memorandums, *Proceedings of the international naval conference*, p. 108-111 et annexe n° 85 au résumé de la 5<sup>e</sup> séance de la commission, *ibid.*, p. 268. « L'on ne saurait contester, de l'avis de mon gouvernement, dit M. Dumba, délégué plénipotentiaire d'Autriche-Hongrie, à la 5<sup>e</sup> séance de la commission, le 15 janvier 1909, que les Etats aient, en principe, plein droit de transformer leurs navires de commerce en haute mer. Mais comme la pleine mer est *omnium communis*, l'exercice de la souveraineté de chaque Etat y est limité par les intérêts légitimes des autres Puissances. Aussi avons-nous demandé, dans notre mémoire, que la transformation ne soit permise que dans des

La proposition italienne ne supprimait pas l'objection, car si elle interdisait la transformation en pleine mer pour les navires quittant les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités, elle permettait la transformation, en pleine mer, des navires ayant quitté des eaux territoriales avant le commen-

---

conditions garantissant le commerce pacifique contre des mesures vexatoires ou dangereuses. Nous avons proposé, dans cet ordre d'idées, de subordonner la transformation à deux conditions principales, savoir : 1<sup>o</sup> à l'interdiction de la retransformation durant la guerre, des navires militarisés ; 2<sup>o</sup> à la notification en temps utile de la transformation ». Annexe 82, *ibid.*, p. 267.

« Ce qui est à remarquer, dit M. Renault, dans le rapport présenté à la conférence au nom de la commission, c'est que, si les deux opinions contraires ont été, en 1909, soutenues avec la même conviction, la même richesse d'arguments, la même ingéniosité qu'en 1907, un vif désir d'entente a été exprimé de tous les côtés, et on s'est accordé au moins sur ce point qu'il y aurait grand intérêt à faire cesser l'incertitude...

« Tous admettaient la faculté de transformer, pendant la guerre, un navire de commerce en bâtiment de guerre, mais se séparaient quand il s'agissait de déterminer le lieu où cette transformation était possible.

« Certains distinguaient entre les navires quittant les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités et ceux qui les avaient quittées auparavant. Ces derniers auraient pu se transformer en pleine mer tandis que les premiers n'auraient pu le faire que dans un port de leur pays. On tenait ainsi compte, dans une certaine mesure, de la situation dans laquelle pouvait se trouver un pays qui, lors de l'ouverture des hostilités, aurait des navires transformables naviguant dans les régions éloignées de ses ports nationaux.

« Quelques-uns de ceux qui niaient, en principe, la faculté d'opérer une transformation en pleine mer et qui invoquaient principalement, en ce sens, l'intérêt, pour les neutres, de connaître les navires ayant les droits de belligérant, admettaient cette faculté dans la mesure où elle aurait été compatible avec cet intérêt ; pour cela, ils exigeaient une notification, faite en temps de paix, des navires aptes à être transformés, à quoi l'on objectait qu'un gouvernement ne sait pas toujours à l'avance quels seront ses besoins pendant la guerre, que cela dépend des circonstances, de l'adversaire notamment, enfin qu'une pareille notification

cement de la guerre, sans distinguer selon que les vaisseaux transformés auraient ou non trouvé asile et ravitaillement en port neutre, avant la transformation.

**57. — La retransformation, en navire de commerce, d'un vaisseau transformé en bâtiment de guerre est-elle licite ?** — La faculté de transformer un navire de guerre en navire de commerce n'avait jamais été mise en question avant la Conférence de la Haye, mais elle devait être contestée par les Puissances hostiles à la transformation, en pleine mer, de navires de commerce en navires de guerre, tout au moins lorsqu'il s'agirait d'une retransformation en haute mer. En effet, la retransformation en mer libre permettrait au navire retransformé de chercher, en port neutre, l'abri, les provisions et le combustible qui lui auraient été refusés sans cette nouvelle métamorphose ; elle lui donnerait, d'une part, le moyen de se

---

pourrait renseigner sur le plan de mobilisation.

« Ceux qui affirmaient le droit de transformation, voulant tenir compte des considérations invoquées en sens contraire, exigeaient que le fait de la transformation fût notifié le plus tôt possible aux gouvernements neutres, sans que, du reste, le navire transformé dût attendre cette notification pour exercer ses droits de belligérant ; il suffisait pour cela qu'il eût satisfait aux conditions exigées par la Convention du 18 octobre 1907.

« Une opinion intermédiaire s'est fait jour ; elle était inspirée par le désir de donner une certaine satisfaction aux deux opinions extrêmes, de tenir compte de l'intérêt des neutres sans sacrifier celui des belligérants. La transformation en haute mer aurait été possible à la condition qu'elle fût portée à la connaissance des neutres avant l'exercice des droits de guerre par les bâtiments transformés. Cette opinion a soulevé des objections de nature diverse, d'ordre pratique notamment et cela de la part de ceux qui professraient les deux opinions opposées. C'est le rejet de cette opinion qui a déterminé la conviction que, pour le moment, il n'y avait pas chance d'arriver à une entente, et que l'on devait se borner à cette constatation ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 340-341.

soustraire à la poursuite de l'ennemi ; elle lui fournirait, d'autre part, des facilités pour étendre le rayon d'action de ses opérations hostiles, en le libérant de la préoccupation du ravitaillement.

A la Conférence de la Haye, l'Autriche-Hongrie avait proposé de déclarer que la transformation d'un navire de commerce en navire de guerre serait permanente et que la retransformation en navire de commerce serait interdite jusqu'à la fin de la guerre (1). Le Japon avait jugé cette proposition excessive. Hostile à la transformation en pleine mer, il était nécessairement hostile à la retransformation en mer libre, mais il entendait résérer la faculté de retransformation dans les ports nationaux (2).

L'Autriche-Hongrie reprit, à Londres, sa proposition d'interdire toute retransformation pendant la durée de la guerre ; elle fit, de cette interdiction, une des conditions de son acceptation de la faculté de transformer en haute mer les navires de commerce en navires de guerre (3). « L'unani-

(1) Proposition de M. Lammasch à la 2<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission, 28 juin 1907, reproduite à la 5<sup>e</sup> séance, 12 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 745 et 820.

(2) « Le seul but que se propose le Comité, disait M. Keiroku Tsudzuki à la 10<sup>e</sup> séance, est de diminuer, autant que possible, les inconvénients que présentent, pour les neutres, la transformation et la retransformation sans aucune restriction. En ce qui concerne le Japon, il ne saurait admettre l'interdiction de la retransformation pendant toute la durée de la guerre et il préfère diminuer les inconvénients ci-dessus prévus en restreignant les endroits où pourra se faire la transformation et la retransformation à la restriction de la durée de temps que ces navires doivent observer avant de pouvoir être retransformés. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1006-1007. V. également observations de M. Keiroku Tsudzuki, *ibid.*, p. 1013-1014.

(3) V. annexe n° 58, *Proceedings of the international naval conference*, p. 248 et annexe 82, *ibid.*, p. 267.

mité n'ayant pu être obtenue pour cette proposition, il s'en produisit une qui était subsidiaire, lit-on dans le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission : « la transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire marchand est interdite pendant la guerre ». On avait en vue la situation d'un bâtiment de guerre (ordinairement un navire de commerce récemment transformé) dépouillant son caractère pour pouvoir librement se ravitailler ou se réparer dans un port neutre, sans subir les restrictions imposées aux bâtiments de guerre. La position de l'Etat neutre entre les deux belligérants ne sera-t-elle pas délicate et ne s'exposera-t-il pas à des reproches, qu'il traite en navire de commerce ou en bâtiment de guerre le bâtiment récemment transformé ? L'accord se serait peut-être fait sur cette proposition, mais il a semblé qu'il était bien difficile de s'attacher à ce côté secondaire d'une question qu'on ne pouvait songer à régler dans son ensemble. C'est la raison déterminante du rejet de toute proposition (1) ».

**58.** — « La question de la transformation en pleine mer et celle de la retransformation sont donc restées entières » (2). Il en résulte que les Etats belligérants ont le droit de transformer et de retransformer en pleine mer, à leur gré, mais il en résulte aussi que les Etats neutres ont le droit de se montrer très circonspects et très sévères en ce qui concerne l'admission et le séjour, dans leurs ports, de vaisseaux susceptibles d'être transformés et surtout de vaisseaux retransformés ; il en résulte enfin qu'Etats belligérants ou neutres peuvent être tentés de réclamer aux Etats qu'ils jugent trop hospitaliers réparation des

---

(1) V. *Proceedings of the international naval conference*, p. 341.

(2) Rapport général présenté à la Conférence navale au nom du comité de rédaction, *ibid.*, p. 344.

dommages subis par suite des facilités données en port neutre aux navires transformés ou retransformés (1).

Malgré ses lacunes, la Convention du 18 octobre 1907, relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, a l'avantage de fixer le droit, sinon sur tous les points importants, du moins sur quelques-uns. Elle confirme l'abolition de la course, et elle supprime le retour de controverses analogues à celle de 1870 ; car elle précise les conditions auxquelles les navires de commerce pourront être transformés en navires de guerre sans encourir l'accusation d'être des corsaires. Elle n'a pas obtenu la signature de toutes les Puissances. Les Etats-Unis d'Amérique, fidèles à leur tradition, ont continué de subordonner la suppression de la course à la reconnaissance de l'inviolabilité de la propriété privée (2). Mais l'Espagne et le Mexique qui, avec les Etats-Unis, avaient jusqu'alors refusé de renoncer à la course, ont annoncé, à la Haye, leur adhésion à la déclaration de Paris (3), et ils ont signé la Convention qui définit les conditions de l'incorporation, en temps de guerre, des navires de la marine marchande dans les flottes de combat (4).

---

(1) V. exposé de lord Desart, *suprà*, p. 116.

(2) Déclaration du général Porter à la 13<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 916-917.

(3) Déclarations de M. Villa Urrutia pour l'Espagne et de M. de la Barra, pour le Mexique, à la 7<sup>e</sup> séance plénière de la Conférence, 27 septembre 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 234.

(4) *Ibid.*, p. 235.

---

## CHAPITRE IV

### DU CARACTÈRE HOSTILE. — PROPRIÉTÉ ENNEMIE ET PROPRIÉTÉ NEUTRE

#### I

##### La formule de la Déclaration de Paris.

**59.** — D'après la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, « le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ; la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

Cette double stipulation mettait fin à de longues controverses en résolvant, au profit des neutres, les divergences des coutumes suivies par les Puissances maritimes, mais elle ne définissait ni le pavillon neutre, ni la marchandise neutre, ni la contrebande de guerre ; par là, elle laissait la porte ouverte aux incertitudes et aux interprétations ; elle permettait d'éten-dre aussi bien que de restreindre le caractère ennemi ; elle ouvrait donc aux belligérants l'occasion de reprendre, aux dé-pens des neutres, une partie des avantages qu'elle semblait promettre à ces derniers.

La Grande-Bretagne trouvait, dans l'arsenal de ses pré-cé-dents, des armes toutes prêtes pour multiplier ses prises, pour proclamer ennemis des navires dûment pourvus d'un pavillon neutre et des marchandises appartenant bien à des sujets neu-

tres. Elle pouvait, en étirant quelque peu, par des interprétations nouvelles, certaines formules insérées dans sa jurisprudence, transformer en ennemis des bâtiments jusque-là réputés neutres ; elle pouvait souvent briser le bouclier dont l'inviolabilité du pavillon neutre semblait couvrir les cargaisons ennemis (1). Ayant appris, au cours de la guerre russo-japonaise, le prix de la certitude, elle a désiré définir et préciser ; ayant éprouvé, sur certains points, les inconvénients de la liberté d'action des belligérants, elle s'est montrée prête à renoncer à quelques interprétations traditionnelles ou éventuelles en vue de fixer des règles uniformes ; toutefois, elle a entendu conserver intacts et, autant que possible, confirmer, en les mettant hors de discussion, les « droits légitimes d'un Etat belligérant que l'expérience du passé a démontrés être essentiels à l'affirmation de la puissance de la Grande-Bretagne et de la défense de l'indépendance britannique » (2). Si elle a fait des concessions importantes en ce qui concerne la détermination du caractère ennemi, elle n'a pas fait toutes les concessions. La déclaration de Londres a réalisé de grands progrès, en posant quelques règles très nettes sur la détermination du caractère ennemi ou neutre ; elle n'a pu, faute d'une entente unanime, supprimer toutes divergences d'interprétation sur le caractère soit des navires, soit des marchandises. En ce qui concerne les marchandises, l'Angleterre se fût volontiers ralliée à l'opinion do-

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 94, 130 et suiv., 133.

(2) Instructions à la délégation britannique à la Conférence navale de Londres, Sir Edward Grey to Lord Desart, December 1, 1908, *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London*, December 1908-February 1909, p. 32.

minante parmi les Puissances (1) ; en ce qui concerne les navires, il semble bien qu'elle ait refusé de considérer comme navire neutre, en dépit du pavillon qu'il porte, le vaisseau qui s'engage « pendant la guerre dans un commerce exclusivement réservé, en temps de paix, aux bâtiments de nationalité ennemie (2) ».

## II

**Navires ennemis et Navires neutres.**

**60.** — Les belligérants ont toujours eu intérêt à étendre la notion du caractère ennemi en ce qui concerne les navires, afin de détourner les neutres de prêter à leurs adversaires le concours de leurs vaisseaux, mais cet intérêt a été singulièrement accru par la déclaration de Paris : car, en proclamant l'inviolabilité du pavillon neutre, la déclaration du 16 avril 1856 offrait au commerce ennemi un sûr abri à bord des bâtiments neutres.

Tandis que la France (3) faisait dériver du droit au pavillon le caractère ennemi ou neutre des navires, la Grande-Bretagne considérait comme ennemis non seulement les navires ayant

(1) Sir Edward Grey to Lord Desart, *ibid.*, p. 32.

(2) V. Memorandum de la Grande-Bretagne, *Proceedings of the international naval conference*, p. 37 (Voyage continu : application au trafic réservé). D'après le memorandum allemand, « un navire battant pavillon neutre pourra néanmoins être traité en navire ennemi... 2° s'il fait actuellement un trajet auquel il n'a été autorisé par le gouvernement ennemi qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont précédée ». *Ibid.*, p. 2. — Et d'après le memorandum japonais, sont ennemis « les navires naviguant sous pavillon ennemi ou avec un congé ennemi ». *Ibid.*, p. 118.

(3) La plupart des Puissances continentales suivaient la même règle. V. memorandums, *Proceedings of the international naval conference*, p. 115 et suiv.

droit au pavillon ennemi, mais encore les navires ayant droit au pavillon neutre, lorsque ces derniers appartenaient en tout ou en partie à des ennemis ou lorsqu'ils étaient « engagés dans le commerce ou la navigation de l'ennemi » (1). La France ne faisait qu'une exception à la règle du pavillon ; elle traitait en navire ennemi tout vaisseau qui n'avait acquis le droit au pavillon neutre qu'après l'ouverture des hostilités (2). L'exception n'avait d'autre but que de sauvegarder la règle ; elle visait à empêcher toute transmission tendant à soustraire le navire transféré aux conséquences de la guerre ; mais pour atteindre le but, elle le dépasse parfois. La Grande-Bretagne, aussi ennemie des fraudes ou des combinaisons qui auraient dérobé à ses prises des navires ennemis, n'édictait pas de prohibition aussi absolue ; elle considérait l'interdiction sans réserve comme une charge trop lourde pour les pays qui ont un large commerce de construction et de vente de navires (3) ; elle se contentait de multiplier les précautions et les exigences de manière à ne reconnaître la qualité de neutre au navire transféré qu'autant que « la bonne foi » de la cession ne pouvait être douteuse (4) ; par contre, tandis que la France admettait la validité de toute cession, antérieure à l'ouverture des hostilités, l'Angleterre assimilait, aux transmissions faites durant la lutte, celles qui

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 98 et suiv. — Le Japon, suivait à quelque nuance près, les mêmes règles que l'Angleterre. V. *Proceedings of the international naval conference*, p. 50.

(2) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, no 97.

(3) Sir Edward Grey to Lord Desart, December 1, 1908, *Correspondance and documents respecting the international naval conference*, p. 31.

(4) Sur les exigences britanniques, V. Charles Dupuis, nos 117 et suiv.

avaient été opérées antérieurement, mais en prévision de la guerre (1).

**61. — Le caractère ennemi ou neutre dépend, en principe, du droit au pavillon.** — Le droit au pavillon établit incontestablement un lien étroit entre le navire et l'Etat ; il confère au navire une nationalité véritable ; il le place « sous la protection et le contrôle de l'Etat » ; il le « soumet à la souveraineté et aux lois de cet Etat 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 » (2).

Toutefois, en ce qui concerne la marine marchande, un pays ne doit pas toujours les éléments de sa puissance aux seuls navires qui portent son pavillon. L'Angleterre pouvait invoquer de sérieuses raisons pour attribuer le caractère ennemi à des navires battant pavillon neutre, mais appartenant, en tout ou en partie, à des ennemis. Non seulement ces navires devaient, plus facilement que d'autres, être affectés au transport de marchandises ennemis, mais les profits de leurs opérations, en enrichissant leurs propriétaires, devaient augmenter, avec les forces contributives de ceux-ci, les ressources financières de l'ennemi. Et comme les doctrines anglaises faisaient dériver le caractère ennemi ou neutre des propriétaires de navires, non de la nationalité mais du domicile, le lien entre l'intérêt de ces propriétaires et celui de l'Etat où ils résidaient était évident,

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 129.

(2) Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission, *Proceedings of the international naval conference held in London*, p. 369.

l'avantage du belligérant ennemi à frapper, en eux, son adversaire n'était pas douteux.

L'avantage toutefois pouvait, bien souvent, être minime, et les transformations accomplies dans l'armement, par suite du développement des sociétés anonymes, tendaient à en réduire singulièrement l'importance.

Il ne fallait pas songer à déclarer ennemi le navire portant pavillon neutre, propriété d'une société anonyme neutre, par cela seul que cette société compterait des ennemis parmi ses actionnaires. Non seulement, la société propriétaire a un domicile aussi bien qu'une nationalité distincts du domicile et de la nationalité de ses actionnaires, mais, si les actions sont au porteur, il est impossible de connaître la nationalité et le domicile des actionnaires et, si les actions sont nominatives, il serait aussi vain qu'exorbitant de faire dépendre le caractère du vaisseau de la qualité essentiellement variable d'actionnaires qui peuvent constamment se renouveler. Mais, d'autre part, si un navire appartenant à une société anonyme doit être considéré comme neutre, abstraction faite du caractère des actionnaires, il serait absurde de déclarer ennemi un vaisseau battant pavillon neutre parce qu'un des copropriétaires de ce vaisseau serait ennemi. Il serait absolument déraisonnable et scandaleux de confisquer un navire neutre parce qu'un ennemi y aurait une part minime de propriété, tandis que le bâtiment appartenant à une société anonyme conserverait son caractère neutre, bien que la majorité des actionnaires pût être ennemie. Tel était le sentiment exprimé dans les instructions à la délégation britannique à la Conférence de Londres, et telle a été, sinon la raison déterminante, du moins l'une des raisons pour lesquelles la Grande-Bretagne a accepté de reconnaître le ca-

caractère neutre des navires ayant droit au pavillon neutre, abstraction faite de la qualité de leurs propriétaires (1).

L'entente s'est aisément faite à Londres pour exclure toute considération de la qualité des propriétaires dans la détermination du caractère ennemi ou neutre du navire. « Sous réserve des dispositions relatives au transfert du pavillon, dit l'article 57 § 1 de la déclaration du 26 février 1909, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter ». A cette solution les neutres gagnent doublement: non seulement ils ne risquent plus d'être compromis par la copropriété d'un ennemi, mais ils sont libérés de toutes les incertitudes et de tous les périls qui résultaient des divergences et des controverses sur les causes déterminantes — nationalité ou domicile — du caractère ennemi des propriétaires de navires.

**62. — Transfert de pavillon.** — L'accord ne s'est établi qu'après quelques efforts et quelques concessions récipro-

(1) « Le caractère neutre ou ennemi d'un navire, lit-on dans les instructions à la délégation britannique, dépend, en général, de son pavillon. On a soutenu qu'un navire sous pavillon neutre peut néanmoins être traité comme un vaisseau ennemi s'il est possédé, en tout ou en partie, par un ennemi. mais la proposition formulée dans ces termes généraux paraît au gouvernement de Sa Majesté aller trop loin et être difficile autant qu'injuste dans l'application. Dans certaines circonstances, son application irait parfois jusqu'à l'absurdité parce qu'il pourrait arriver que la propriété par un sujet ennemi d'un soixante-quatrième d'un vaisseau divisé entre soixante-quatre propriétaires rendrait le vaisseau ennemi, tandis qu'un vaisseau possédé par une société anonyme enregistrée dans un pays neutre ne serait pas un navire ennemi, bien que la grande majorité des actionnaires pussent être citoyens ou sujets de l'Etat ennemi. Dans l'ensemble, le gouvernement de S. M. considère qu'il conviendrait de reconnaître le principe que le critérium de la nationalité du navire devrait être le pavillon que le navire a le droit de porter ». *Correspondence and documents respecting the international naval conference*, p. 32.

ques sur les conditions de validité du « transfert de pavillon » c'est-à-dire de l'acte qui fait passer, soit avant, soit après l'ouverture des hostilités, un navire de la flotte marchande d'un Etat belligérant dans celle d'un Etat neutre. La France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et les Etats-Unis admettaient, sans restriction, la validité du transfert antérieur à l'ouverture des hostilités ; la Grande-Bretagne, l'Espagne et le Japon exigeaient, pour la validité du transfert opéré en prévision des hostilités, la preuve que la cession avait été complète et de bonne foi (1). L'Allemagne, la France et la Russie déclaraient nul le transfert de pavillon postérieur à l'ouverture des hostilités (2). Les autres Puissances admettaient la validité de ce transfert ou bien sans conditions (3), ou bien sous conditions (4). La Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique exigeaient également « la bonne foi » mais ne l'entendaient pas de la même manière. Pour les Etats-Unis « la bonne foi existerait si la convention relative au transfert était sincère et définitive et ne comportait rien de fictif ou d'irrégulier » (5). Pour la

(1) L'Allemagne admettait la validité des transferts antérieurs de plus de deux semaines à l'ouverture des hostilités. V. Memorandum, *Proceedings of the international naval conference*, p. 112.

(2) *Ibid.*, p. 112-114.

(3) D'après le memorandum des Pays-Bas « la validité du transfert de navires de commerce du pavillon belligérant au pavillon neutre au cours ou au début des hostilités est reconnue sans restrictions », toutefois « un navire de commerce transféré du pavillon belligérant au pavillon neutre dans un port ou sur une côte bloquée ne peut réclamer le traitement accordé au pavillon neutre ». *Ibid.*, p. 114.

(4) L'Autriche Hongrie, l'Espagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon admettaient la validité du transfert sous des conditions diverses. *Ibid.*, p. 112-114 et 245.

(5) Exposé de M. Krieger à la 3<sup>e</sup> séance de la commission, 18 décembre 1908, *Proceedings of the international naval conference*, p. 260.

Grande-Bretagne, la bonne foi supposait « l'absence, parmi les motifs du transfert, de l'intention de soustraire le navire à l'effet du droit de capture » (1). L'Allemagne se montra disposée à accepter la validité du transfert « lorsqu'il y aurait lieu de croire qu'il aurait été aussi effectué si la guerre n'était pas survenue ou n'avait pas été imminente au moment de la conclusion du contrat » (2). L'accord se fit en écartant les solutions abolues : à l'affirmation rigide de la validité ou de l'invalidité du transfert suivant sa date, antérieure ou postérieure à l'ouverture des hostilités, des présomptions furent substituées et ces présomptions seront susceptibles, pour la plupart, de céder à la preuve contraire.

« La solution la plus simple, disait le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission (3), consisterait à faire une distinction tranchée entre la période qui précède et la période qui suit l'ouverture des hostilités. Dans la première, l'intérêt commercial prévaudrait (4), et tous les transferts opérés

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 260.

(2) Exposé de M. Krieger, *ibid.*, p. 260 ; Comp. les premières propositions allemandes, *ibid.*, p. 179.

(3) *Ibid.*, p. 326.

(4) La délégation des Etats-Unis avait insisté pour l'adoption d'une règle qui permit aux acquéreurs de navires d'être garantis contre tout risque de confiscation d'un bâtiment régulièrement acquis avant l'ouverture des hostilités.

« La délégation américaine, disait M. Wilson à la neuvième séance de la commission, le 6 février 1909, regrette de se trouver obligée de faire une réserve sur l'article 1<sup>er</sup> du règlement relatif au transfert du pavillon. Elle considère qu'une règle qui dit « le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué avant l'ouverture des hostilités, est valable, à moins qu'il ne soit établi que ce transfert a été effectué en vue d'échapper aux conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi » n'est pas d'accord avec l'esprit des règlements modernes adoptés à la Haye concernant la guerre, qui ont pour but de garantir la sécurité du com-

d'une manière régulière, juridiquement parlant, seraient maintenus et devraient être respectés par les belligérants. Dans la seconde, au contraire, ce serait l'intérêt des belligérants qui l'emporterait, et tous les transferts pourraient être considérés comme nuls par le belligérant dont ils auraient pour résultat d'entraver le droit de capture. Ce système serait d'une application facile pour les croiseurs qui n'auraient qu'à vérifier une date. Mais, comme tous les systèmes absolus, il donne lieu à

---

merce internationale contre les surprises de la guerre, et veulent, conformément à la pratique moderne, protéger autant que possible les opérations engagées de bonne foi et en cours d'exécution avant le début des hostilités.

« Elle n'est pas non plus d'accord avec le principe qui veut restreindre les effets de la guerre à la durée des hostilités.

« La règle, telle qu'elle est proposée, semble vouloir priver l'homme d'affaires des avantages légitimes de sa prévoyance. Elle ne fixe pas la durée de la possession d'un navire avant l'ouverture des hostilités qui assurerait le commerce sur mer, légitime en soi, contre les inconvénients d'une saisie.

« Il faut reconnaître qu'il est loisible à un marchand, en temps de paix, d'essayer, au moyen d'une vente de sa propriété, de quelque nature qu'elle soit, de se protéger contre certaines conséquences résultant de l'ouverture des hostilités. Il peut aussi bien s'agir d'un navire que d'une autre forme de propriété.

« La règle proposée aurait un effet rétroactif sans limite.

« L'objet principal d'une règle concernant le transfert de pavillon avant l'ouverture des hostilités est d'empêcher les transferts qui ne sont pas des transactions commerciales de bonne foi.

« Il semble à la délégation américaine que cet objet pourrait être atteint par l'adoption de la règle suivante :

« Un transfert effectué avant l'ouverture de la guerre est valable s'il est absolu, complet, de bonne foi, et conforme à la législation des pays intéressés, et s'il a pour effet que ni le contrôle du navire ni le bénéfice provenant de son emploi ne reste plus entre les mêmes mains qu'avant le transfert.

« Si le capteur peut établir que les conditions susmentionnées n'ont pas été remplies, le transfert est présumé avoir été intervenu avec l'intention d'éviter les conséquences de la guerre, et il est nul ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 290.

des critiques de nature opposée. Pour la période antérieure à l'ouverture des hostilités, l'intérêt d'un belligérant peut être gravement sacrifié, parce que, dans une période de tension politique, à la veille d'une guerre, des navires de commerce portant le pavillon de son adversaire pourront, grâce peut-être à un avertissement secret, être soustraits aux risques de la guerre par suite de transferts effectués rapidement. D'autre part, il est rigoureux d'annuler, sans distinctions, tous les transferts postérieurs, parce que certains d'entre eux peuvent être motivés par le jeu naturel des transactions commerciales, et non par le fait même de la guerre ; si donc il est raisonnable de présumer alors que la nationalité neutre a été attribuée à un navire portant le pavillon d'un belligérant pour le faire bénéficier de la protection due à la neutralité, il est équitable d'admettre qu'en général la preuve contraire sera possible ».

**63.** — Dans le système qui a prévalu à Londres, le transfert antérieur à l'ouverture des hostilités est présumé valide, mais la présomption peut être renversée par le capteur, à charge de prouver que le transfert opéré peu avant la guerre a été effectué en vue d'éviter les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. Le transfert postérieur à l'ouverture des hostilités est présumé invalide, mais la présomption peut être renversée par l'acquéreur, à charge de prouver que le transfert n'a pas été effectué en vue d'éviter les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. Certaines circonstances toutefois mettent un obstacle radical à cette preuve et rendent, par suite, la présomption absolue.

**64.** — La présomption de validité du transfert antérieur à l'ouverture des hostilités suppose que le transfert a été sincère et régulier, c'est-à-dire « absolu, complet, conforme à la législation des pays intéressés » et ayant « cet effet que le contrôle du na-

vire et le bénéfice de son emploi ne restent pas entre les mêmes mains qu'avant le transfert ». Elle suppose également la présence de l'acte de transfert à bord, au moins si « le navire a perdu la nationalité belligérante moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités ». L'absence de cet acte, en pareil cas, est au plus haut degré suspecte ; elle permet de croire que la date alléguée par la transmission de propriété est inexacte ; elle ne peut guère s'expliquer que par une pensée de fraude ou par une négligence blâmable. La présomption de validité fait alors place à une présomption de nullité, mais celle-ci peut être détruite si l'acquéreur parvient à démontrer que le transfert était à la fois réel, sincère et antérieur à l'ouverture des hostilités. En tout cas, l'absence de l'acte de transfert constitue une juste cause de saisie lorsque la cession a été faite dans les soixante jours qui ont précédé l'ouverture des hostilités, et l'acquéreur qui réussit à établir la validité du transfert, malgré la présomption, ne peut prétendre à aucun dommages-intérêts à raison de la saisie (1).

Il est inutile, il serait donc excessif de donner « un effet rétroactif sans limite » (2) à la faculté, pour le capteur, d'établir qu'un transfert antérieur à l'ouverture des hostilités a été effectué en vue d'éviter les conséquences qu'entraîne le caractère ennemi. Ce n'est, en effet, que durant les périodes de tension grave que la crainte d'une guerre imminente peut induire à faire changer de pavillon des vaisseaux marchands, pour les soustraire aux risques de capture ; ces périodes de tension grave ont rarement une longue durée. Permet-

(1) V. art. 55 de la déclaration de Londres.

(2) Exposé de M. Wilson, délégué plénipotentiaire des Etats-Unis à la séance du 6 février 1909 : *Proceedings of the international naval conference*, p. 290.

tre aux capteurs de contester la validité de transferts anciens, ce ne serait peut-être pas augmenter beaucoup le danger de confiscation, mais ce serait faire peser sur les neutres une incertitude fâcheuse, ce serait les exposer tout au moins à des saisies et à des procès vexatoires. « On a voulu donner au commerce cette garantie que le droit de faire considérer un transfert comme nul pour ce motif qu'il aurait eu pour but d'éviter les conséquences de la guerre ne s'étendrait pas trop loin et ne comprendrait pas une période trop étendue. En conséquence, si le transfert a été effectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités, il ne peut être attaqué pour cette seule cause et il est considéré comme absolument valable, s'il a été fait dans des conditions qui en démontrent le caractère sérieux et définitif et qui sont les suivantes : le transfert doit être absolu, complet et conforme à la législation des pays intéressés et il a pour effet de mettre le contrôle et les bénéfices du navire entre d'autres mains. Ces conditions établies, le capteur n'est pas admis à prétendre que le vendeur prévoyait la guerre dans laquelle son pays allait être engagé et voulait, par la vente, se soustraire aux risques qu'elle lui aurait fait courir pour les navires dont il opérait le transfert » (1).

**65.** — Les règles inscrites dans l'article 55 de la déclaration de Londres sont plus rigoureuses que l'ancienne règle française, et, de prime abord, il semble dur qu'un transfert antérieur au début de la guerre puisse être annulé. Mais, en réalité, la preuve mise à la charge du capteur pour obtenir l'annulation est assez lourde ; elle l'est d'autant plus qu'elle devra convain-

---

(1) Rapport général présenté à la Conférence navale au nom du Comité de rédaction. *Proceedings of the international naval conference*, p. 368.

cre non seulement les tribunaux nationaux du capteur, mais aussi la Cour internationale des prises. La faculté de faire cette preuve peut d'ailleurs être considérée comme la juste contre-partie de l'inviolabilité du pavillon neutre. Le transfert de pavillon a, en effet, des conséquences plus graves pour les belligérants depuis que la déclaration de Paris ne permet à ceux-ci d'atteindre le commerce ennemi que sous le pavillon ennemi. Si tout transfert antérieur à l'ouverture des hostilités était valide, le commerce ennemi aurait trop beau jeu ; il lui serait trop aisé de trouver la sécurité de ses opérations à bord de vaisseaux que des armateurs avisés auraient vendus assez tôt pour leur permettre de continuer, sous un nouveau pavillon, les mêmes services à la même clientèle.

**66.** — En ce qui concerne le transfert postérieur à l'ouverture des hostilités, la présomption de nullité est rationnelle. Elle peut être détruite par la preuve que le transfert n'a pas été effectué en vue d'éviter les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. « Il pourrait être établi, par exemple, dit le rapport général (1), que le transfert est la suite d'une transmission héréditaire ». Dans la plupart des cas, la preuve sera assez difficile pour l'acquéreur. Dans certains cas, la faculté de cette preuve sera retirée. Il y a présomption absolue de nullité, aux termes de l'article 56 de la déclaration de Londres : « 1<sup>o</sup> si le transfert a été effectué pendant que le navire est en voyage, ou dans un port bloqué ; 2<sup>o</sup> s'il y a faculté de reméré ou de retour ; 3<sup>o</sup> si les conditions, auxquelles est soumis le droit de pavillon d'après la législation du pavillon arboré, n'ont pas été observées ». Les motifs de ces présomptions absolues « se comprennent aisément : dans le premier cas,

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 368.

le lien entre le transfert et le risque couru par le navire apparaît clairement ; dans le second, l'acquéreur se présente comme un prête-nom devant être considéré comme propriétaire du navire pendant une période dangereuse, après laquelle le vendeur reprendra son navire ; enfin, le troisième cas aurait pu à la rigueur être sous-entendu, le navire qui se réclame d'une nationalité neutre devant naturellement justifier qu'il a droit à cette nationalité. On avait d'abord prévu le cas où le navire est, après le transfert, maintenu dans le service auquel il était affecté auparavant. Il y a là une circonstance suspecte au plus haut point ; le transfert paraît fictif, puisque rien n'est changé dans le service du navire. Cela s'applique, par exemple, au cas d'une même ligne de navigation desservie par le navire après et avant le transfert. On a objecté que, parfois, la présomption absolue serait trop rigoureuse, que certains navires, comme les navires pétroliers, ne pouvaient, à raison de leur construction, être affectés qu'à un service déterminé. Pour tenir compte de cette observation, le mot trajet avait été ajouté, de sorte qu'il aurait fallu que le navire eût été maintenu *dans les mêmes service et trajet* ; il semble que l'on donnait, de cette façon, une satisfaction suffisante à la réclamation. Néanmoins, sur une insistance en vue de la suppression du cas dans l'énumération, cette suppression a été admise. Il en résulte que le transfert rentre alors dans l'application de la règle générale ; il est bien présumé nul, mais la preuve contraire est admise » (1).

**67. — Engagement dans la navigation réservée de l'ennemi.** — D'après les doctrines anglaises, l'engagement

(1) Rapport général présenté à la Conférence navale au nom du Comité de rédaction. *Proceedings of the international naval conference*, p. 368-369.

dans le commerce ou la navigation de l'ennemi imprimait au navire neutre le caractère ennemi (1). La formule était vague et élastique. En fait, elle avait été appliquée, durant la guerre de Sept ans, à l'encontre des navires neutres autorisés par la France à faire l'intercourse, jusque-là réservée au pavillon français, entre le territoire métropolitain et les colonies.

Le monopole de l'intercourse coloniale a disparu, mais le monopole du cabotage existe, en certains pays comme la France, au profit du pavillon national. La formule britannique autorisait, sans aucun doute, la confiscation des navires neutres qui auraient été admis à se livrer, en temps de guerre, au cabotage ou à toute navigation réservée en temps de paix. Elle était susceptible d'extension : elle aurait pu être invoquée contre les vaisseaux neutres qui, sans bénéficier de l'abolition ou de la suspension d'un monopole, seraient venus prendre la place des navires ennemis retenus au port par la crainte du droit de capture, se seraient substitués à ces derniers pour accomplir les trajets désertés et auraient ainsi pourvu au trafic abandonné par les vaisseaux belligérants.

Il n'a pas été question, à Londres, des navires engagés dans le commerce ou la navigation de l'ennemi. La formule a été adoucie.

Le memorandum anglais se bornait à affirmer incidemment le droit de traiter en ennemi le « navire neutre qui entreprend, en temps de guerre, un voyage qui pour lui n'est pas libre en temps de paix » (2). Le memorandum japonais

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 130 et suiv.

(2) Le memorandum anglais ne visait les navires neutres se livrant, en temps de guerre, à une navigation qui leur était interdite en temps de paix, que pour déclarer la théorie « du voyage

semblait viser « le trafic réservé », lorsqu'il déclarait ennemis les navires naviguant sous pavillon ennemi ou avec un *congé ennemi* (1). Le memorandum allemand proclamait nettement « qu'un navire battant pavillon neutre pourrait néanmoins être traité en navire ennemi... s'il faisait actuellement un trajet auquel il n'aurait été autorisé par le gouvernement ennemi qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'auraient précédée » (2). L'Allemagne toutefois n'insistait pas pour l'insertion, dans la Convention, d'une règle « qui ne se trouvait pas dans la loi de toutes les Puissances » (3). Plusieurs délégations repoussèrent formellement l'adoption de cette règle (4), et l'entente n'ayant pu s'établir ni pour la reconnaissance ni pour la condamnation de la proposition allemande, la question de savoir si le navire neutre qui se livre à une navigation réservée en temps de paix (5) peut être traité comme un navire ennemi est demeurée entière (6).

---

continu » applicable « au trafic réservé ». « Lorsqu'un navire neutre, disait-il, entreprend, en temps de guerre, un voyage qui, pour lui, n'est pas libre en temps de paix, par exemple, s'il se livre pendant la guerre à un trafic réservé exclusivement en temps de paix aux navires de la nationalité ennemie, l'interposition d'un port neutre dans le cours du voyage ne l'empêche pas, lui ou son chargement, d'être passible de condamnation. Toutefois, il faut qu'il y ait preuve qu'il y a toujours eu intention de transporter les marchandises à la dernière destination. En l'absence de cette preuve, et si la présence des marchandises à bord, pendant la seconde partie du voyage, se concilie avec l'impossibilité de trouver un marché avantageux au port neutre, ni le navire ni le chargement ne sont passibles d'une condamnation ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 37.

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 50.

(2) *Ibid.*, p. 2.

(3) Exposé de M. Krieger sur l'assistance hostile à la 5<sup>e</sup> séance de la commission, 15 janvier 1909, *ibid.*, p. 279.

(4) Rapport général, *ibid.*, p. 364.

(5) Article 57 § 2, de la déclaration de Londres.

(6) Rapport général, *Proceedings of the international naval con-*

La question demeurant entière, chaque Puissance est libre de considérer comme ennemi « tout navire neutre qui se livre à une navigation réservée en temps de paix », sauf à courir le risque d'un appel à la Cour internationale des prises et d'une décision contraire de celle-ci. Mais, de la formule employée par l'article 57 (1), il résulte que le caractère ennemi ne saurait être désormais attribué à un vaisseau neutre sous prétexte qu'il serait engagé dans le commerce ou la navigation de l'ennemi en dehors du cas expressément visé. La déclaration de Londres prévient ainsi toute velléité d'extension du caractère ennemi aux navires neutres qui se substitueraient aux navires ennemis dans un trafic accompli, en temps de paix, par ceux-ci sous le régime de la libre concurrence (2). Elle donne, par là, au principe de l'inviolabilité du pavillon neutre, proclamé par la déclaration de Paris, une précision et une portée plus grandes, tout au profit des neutres et au détriment des belligérants.

---

*ference*, p. 364 et 370.

(1) « Sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon, dit l'article 57 de la Déclaration de Londres, 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 ».

(2) Ainsi les navires neutres qui, au cours d'une guerre où la France serait engagée, se livreraient au cabotage entre ports français ou à la navigation entre la France et l'Algérie — réservés en temps de paix au pavillon français — pourraient être considérés comme navires ennemis, mais les navires neutres, qui feraient un service régulier entre le Havre et New-York ou entre Marseille et Yokohama, ne pourraient être considérés comme tels, alors même que la Compagnie transatlantique ou la Compagnie des Messageries maritimes cesseraient le leur, parce que ce service n'est pas exclusivement réservé, en temps de paix, au pavillon français.

## III

**Marchandises ennemis et marchandises neutres.**

68. — La détermination du caractère ennemi ou neutre des marchandises a perdu beaucoup de son importance depuis la déclaration de Paris de 1856. D'une part, en effet, le pavillon couvrant la marchandise, il n'y a plus d'intérêt à distinguer, à bord des navires neutres, les marchandises neutres des marchandises ennemis ; d'autre part, en vertu d'une pratique constante « jusqu'à preuve du contraire, la marchandise trouvée sur un navire ennemi est présumée être une propriété ennemie ».

Quand le pavillon neutre n'affranchissait pas la cargaison, les propriétaires de marchandises dont le caractère était susceptible d'être discuté n'avaient aucun moyen de mettre ces marchandises à l'abri des prétentions des belligérants ; depuis la déclaration de Paris, ils peuvent obtenir sécurité en chargeant sur navires neutres. Ils commettent une imprudence s'ils recourent au pavillon ennemi ; en effet, ils doivent connaître la présomption qui pèse sur les cargaisons à bord des bâtiments ennemis ; ils ne peuvent ignorer qu'en tout cas, les marchandises sous pavillon ennemi risquent d'être conduites aux ports belligérants et qu'elles n'ont chance d'en revenir que si la preuve de leur qualité neutre peut être très sûrement établie. Toutefois, si la détermination du caractère neutre ou ennemi n'a plus la même portée qu'autrefois, il ne s'en suit pas qu'elle soit dépourvue d'intérêt. Sans doute, les neutres qui chargent à bord des navires ennemis s'exposent aux ennuis d'une saisie et d'un procès ; encore leur importe-t-il de savoir si la saisie sera maintenue ou annulée, si le procès sera perdu ou gagné.

S'ils courrent, en tous cas, des risques, il ne leur est pas indifférent d'en pouvoir connaître et mesurer l'étendue.

**69.** — Les Puissances maritimes appliquaient des principes différents pour déterminer le caractère ennemi ou neutre des marchandises. Les unes, comme la France, faisaient dépendre la qualité de la marchandise de la nationalité de son propriétaire (1) ; les autres, comme l'Angleterre, tenaient pour ennemie toute cargaison dont le propriétaire était domicilié en pays ennemi, mais ne tenaient pas pour neutre toute cargaison dont le propriétaire était domicilié en pays neutre. Le caractère ennemi pouvait résulter de l'origine des objets ou de leur incorporation dans le commerce de l'ennemi, en dépit de la neutralité de leur propriétaire (2). Le système

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 135. « Est marchandise ennemie, disait le memorandum français, toute marchandise dont le propriétaire est ennemi. Est neutre toute marchandise dont le propriétaire est neutre. Est ennemi tout propriétaire de nationalité ennemie. Est neutre tout propriétaire de nationalité neutre. On doit tenir pour suspect un acte de naturalisation intervenu, de la part d'un gouvernement neutre, en faveur du propriétaire, postérieurement à la déclaration de guerre ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 117.

L'Italie et la Russie décidaient également de la qualité de la marchandise d'après la nationalité du propriétaire (*Ibid.*, p. 117 et 118). L'Autriche-Hongrie proposait la même solution, mais en ajoutant qu'il serait équitable « de ne considérer comme ennemis que les marchandises dont les propriétaires ressortissent à l'Etat ennemi et y ont leur domicile. Car, entre la propriété des personnes qui habitent des Etats neutres et l'Etat ennemi, il n'existe pas de relation telle que le belligérant pourrait avoir un intérêt légitime à s'en emparer ». *Ibid.*, p. 115.

(2) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, nos 136 et suiv. Le memorandum britannique ne vise pas les produits du sol ennemi, considérés par les auteurs anglais comme marchandises ennemis indépendamment du domicile de leurs propriétaires, mais il indique que le domicile du propriétaire est l'élément dominant et non

français était plus simple. Le système anglais servait mieux les intérêts des belligérants ; il permettait en effet à ceux ci de poursuivre et d'atteindre le commerce susceptible d'accroître les ressources et d'alimenter le trésor de l'ennemi, sans

l'élément unique de la détermination du caractère de la marchandise :

« 1<sup>o</sup> Le principe adopté par les tribunaux britanniques, dit-il, a été de traiter le domicile du propriétaire comme l'élément dominant pour décider si la propriété capturée en temps de guerre est une propriété ennemie ; mais, à cet égard, le principe n'est pas limité, à tous points de vue, au domicile d'origine ou à la résidence, mais est appliqué de la manière suivante :

« a) Une personne domiciliée dans un pays neutre, mais ayant une maison de commerce dans un pays ennemi, est réputée acquérir un domicile commercial dans le pays ennemi au point de vue des opérations qui y prennent naissance ; mais les autres propriétés de ce propriétaire ne se trouvent pas atteintes par là.

« b) Un domicile commercial qui n'est pas le domicile de nationalité « cesse de produire effet » lorsque des mesures sont effectivement prises de bonne foi pour abandonner ce domicile au profit d'un autre, sans esprit de retour.

« 2<sup>o</sup> Ce principe s'applique également dans le cas d'un individu, d'une société ou d'une corporation, la résidence, dans les deux derniers cas, s'entendant du lieu d'où l'affaire est conduite.

« 3<sup>o</sup> Dans le cas d'une société où un ou plusieurs associés sont domiciliés en territoire ennemi, la propriété non saisissable pour d'autres motifs comme propriété ennemie, est présumée être divisée proportionnellement entre les associés, et la part attribuée à un associé domicilié en territoire ennemi est présumée être propriété ennemie. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 117.

L'Espagne et les Pays-Bas faisaient dépendre le caractère de la marchandise du domicile du propriétaire. *Ibid.*, p. 117 et 118.

Le memorandum japonais reproduisait, avec plus de précision que le memorandum britannique, les règles traditionnelles de l'Angleterre.

« Les marchandises ennemis, disait-il, sont :

« a) Les marchandises appartenant à l'Etat ennemi ou à une personne ennemie ;

« b) Les produits du sol de l'Etat ennemi appartenant au propriétaire de la terre ;

« c) Le chargement consigné à l'Etat ennemi ou à une personne.

s'arrêter aux apparences et sans s'incliner devant la neutralité de ceux qui se livraient à ce commerce.

**70.** — Les deux thèses de la nationalité et du domicile furent reproduites à Londres. L'Allemagne en produisit une troisième. Ainsi que l'observait, à juste titre, M. Krieger (1), le but du belligérant qui exerce le droit de capture « consiste à atteindre la Puissance ennemie en infligeant des pertes à elle-même et à ceux qui, en raison du lien qui les unit à cette Puissance, sont considérés comme ennemis. Or, si l'on s'en prend toujours à la marchandise appartenant à un ennemi et à elle seule, on risque de manquer l'ennemi et de nuire aux neutres... D'après l'article 447 du Code civil allemand, la marchandise vendue et chargée à bord d'un navire pour être remise à l'acheteur peut rester la propriété du vendeur ; pendant le transport, elle est tout de même aux risques et périls de l'acheteur, et ce dernier subirait les conséquences d'une perte fortuite en cours de route. Supposé que, dans un tel cas, le vendeur soit un ennemi et l'acheteur un neutre, la confiscation de la marchandise ne toucherait pas ses intérêts ; le préjudice en retomberait, au contraire, sur l'a-

ou agent ennemis, y compris le chargement embarqué avant mais en prévision de l'ouverture des hostilités ;

« d) Le chargement consigné en cours ou en prévision des hostilités par l'Etat ennemi ou par une personne ou agent ennemis à une autre personne ayant son domicile dans l'autre Etat belligérant ou chez son allié ou dans un Etat neutre. Toutefois, s'il est clairement établi que la propriété du dit chargement appartient au consignataire, il est exempt de la confiscation.

« Les marchandises appartenant à l'Etat ennemi ou à une personne ennemie, qui sont l'objet d'une cession en cours de voyage, sont considérées comme marchandises ennemis jusqu'à la livraison effective. » *Ibid.*, p. 118.

(1) A la quatrième séance plénière de la conférence, 11 décembre 1908, *Proceedings of the international naval conference*, p. 169.

cheteur, qui, malgré la confiscation de la marchandise, devra remplir l'obligation corrélative dont il est tenu envers le vendeur. Lorsque, dans un cas analogue, le vendeur serait neutre et l'acheteur ennemi, il faudrait, si l'on devait s'attacher à la propriété de la marchandise, restituer comme propriété d'un neutre la marchandise et manquer de la sorte l'occasion de nuire à l'ennemi ».

L'Allemagne proposait, en conséquence, de déterminer le caractère neutre ou ennemi des marchandises à bord des navires ennemis par « la nationalité de celui qui porte les risques d'une perte fortuite en cours de route » (1).

(1) « ART. 4. — Le caractère neutre ou ennemi de la marchandise qui se trouve à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité de celui qui porte les risques d'une perte fortuite en cours de route. Toute convention entre les intéressés qui modifie les règles générales de la loi relativement au transport des risques est considérée comme nulle et non avenue lorsqu'elle a été conclue soit en prévision d'une guerre, soit après l'ouverture des hostilités.

« Si la personne de celui qui porte les risques ne peut être établie par les papiers du bord, il y a présomption que les risques sont portés par le destinataire de la marchandise et, dans le cas où celui-ci ne peut pas être établi non plus, par un national de la Puissance ennemie.

« Si la nationalité de celui qui porte les risques n'est pas connue et ne peut être établie par les papiers du bord, elle est présumée ennemie.

« Les présomptions prévues aux alinéas 2 et 3 peuvent être détruites par la preuve contraire.

« ART. 5. — La marchandise neutre qui se trouve à bord d'un navire ennemi pourra être traitée en marchandise ennemie :

« 1<sup>o</sup> Si elle n'a été revêtue du caractère neutre qu'à bord du navire et après l'ouverture des hostilités.

« 2<sup>o</sup> Si celui qui porte les risques a possédé la nationalité ennemie et ne s'en est désisté qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont précédée ;

« 3<sup>o</sup> Si, en cas de capture de la marchandise, le gouvernement ennemi indemnise de la perte. » *Proceedings of the international*

71. — Un Comité spécial fut nommé à l'effet d'examiner la proposition allemande. Il conclut au rejet de la substitution du

---

*naval conference*, p. 115.

M. Krieger a soutenu, avec beaucoup de force, la proposition allemande. « En ce qui concerne la question traitée dans la base 39, a-t-il dit, notre memorandum contient une solution qui, à première vue, semble s'écarte du droit existant, mais qui, en réalité, correspond entièrement aux vues déjà mises en avant par Lord Stowell au commencement du siècle passé.

« Le caractère neutre ou ennemi de la marchandise ne serait pas déterminé par le caractère neutre ou ennemi du propriétaire mais plutôt par le caractère de celui qui porte les risques d'une perte fortuite en cours de route. Il s'agit non pas d'une modification, mais plutôt d'une interprétation de la troisième règle de la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui est ainsi conçue : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. »

« D'après la base 39, l'expression « marchandise neutre » aurait la signification de « marchandise dont le propriétaire régulier est une personne neutre ». Il est vrai qu'on a généralement donné à la Déclaration de Paris cette interprétation qui paraît conforme au sens le plus proche des termes. On ne saurait cependant méconnaître les inconvénients inséparables de l'application d'une règle qui rattache le droit de la capture de la marchandise à la question de propriété.

« Tout d'abord la question de savoir qui est le propriétaire de la cargaison d'un navire en voyage est susceptible de solutions différentes selon qu'on se fonde sur les règles de telle législation ou sur les dispositions de telle autre. Cette divergence se fait surtout remarquer lorsque le transport se produit par suite d'un contrat de vente consenti entre des personnes établies en des pays différents et n'ayant pas la même nationalité.

« D'après la législation et les coutumes et usages en vigueur dans le commerce de certains pays, le contrat de vente est, non seulement productif d'obligation, mais en même temps translatif de propriété. La Convention même opère une mutation de propriété. La marchandise vendue appartient donc à l'acheteur du moment où il a passé le contrat de vente. Selon le droit de certains autres pays, la propriété de la marchandise passe sur la tête de l'acheteur dès qu'elle a été remise au fréteur pour être chargée à bord du navire qui doit la porter à destination.

« D'autres législations, celle de l'Allemagne entre autres, ont

« porteur de risques » au propriétaire pour la détermination du caractère ennemi des marchandises transportées par mer.

conservé la règle du droit romain, d'après laquelle la convention seule ne déplace pas la propriété. Ce résultat n'est produit que par un acte nouveau et postérieur au contrat. Il est dès lors possible que la marchandise vendue et chargée à bord d'un navire pour être remise à l'acheteur continue, pendant la traversée, à appartenir au vendeur et que la propriété n'est transférée qu'après l'arrivée du navire au port de destination.

« Pour savoir si la marchandise appartient encore à l'expéditeur ou si elle est déjà la propriété du destinataire, il faut donc commencer par résoudre cette autre question : quelle est la législation dont il faut appliquer les dispositions ? Et alors, on se trouve en présence d'un problème qui est un des plus épineux du droit international privé.

« Dans les législations et dans la doctrine, on y a donné les solutions les plus diverses. Selon les uns, le cas serait régi par la loi personnelle du vendeur ; selon d'autres, par la loi du lieu où l'obligation du contrat de vente doit être accomplie (*lex loci solutionis*) ou par la loi du pavillon du navire sur lequel la marchandise se trouve être chargée. D'autres encore se prononcent en faveur de la loi du lieu où le contrat est intervenu ; mais quel est ce lieu lorsque la convention a été conclue par correspondance ? — Question qui, elle aussi, a trouvé toute une série de réponses diverses. Il s'ensuit que la stricte application de la règle de Paris comprise dans le sens indiqué par la base 39 pourrait amener bien des difficultés. On devrait s'attendre à des décisions contradictoires des tribunaux nationaux et on ne pourrait guère prévoir quelle serait la décision de la Cour internationale des prises.

« En outre, la règle, comprise de cette manière, entraînerait quelquefois des conséquences qui iraient à l'encontre du but que le belligérant peut uniquement viser en exerçant le droit de capture. Ce but consiste à atteindre la Puissance ennemie en infligeant des pertes à elle-même et à ceux qui, en raison du lien qui les unit à cette Puissance, sont considérés comme ennemis.

« Or, si l'on s'en prend toujours à la marchandise appartenant à un ennemi et à elle seule, on risque de manquer l'ennemi et de nuire aux neutres.

« Par la confiscation d'une marchandise, on n'atteint pas toujours celui qui en est le propriétaire. Ce serait le cas si la marchandise était nécessairement aux risques et périls de ce dernier. Telle n'est pas, cependant, la manière dont la question concernant

Cette substitution lui paraissait contraire à la déclaration de Paris et à la Convention de la Haye sur l'établissement de la Cour

la charge des risques est réglée par toutes les législations. La charge des risques ne dépend pas essentiellement de la propriété. Il suffit de donner un exemple. D'après l'article 447 du Code civil allemand, une marchandise vendue et chargée à bord d'un navire pour être remise à l'acheteur peut rester la propriété du vendeur ; pendant le transport, elle est, tout de même, aux risques et périls de l'acheteur, et ce dernier subirait les conséquences d'une perte fortuite en cours de route. Supposé que, dans un tel cas, le vendeur soit un ennemi et l'acheteur un neutre, la confiscation de la marchandise ne toucherait pas ses intérêts ; le préjudice en retomberait, au contraire, sur l'acheteur qui, malgré la confiscation de la marchandise, devra remplir l'obligation corrélative dont il est tenu envers le vendeur. Lorsque, dans un cas analogue, le vendeur serait neutre et l'acheteur ennemi, il faudrait, si l'on devait s'attacher à la propriété de la marchandise, restituer comme propriété d'un neutre la marchandise et manquer de la sorte l'occasion de nuire à l'ennemi.

« Le système qui fait dépendre le droit de confiscation de la marchandise du caractère neutre ou ennemi du propriétaire est donc caractérisé d'une part par une grande difficulté d'application, d'autre part, par des résultats contraires au but même du droit de capture.

« En présence d'une situation semblable, il convient d'examiner le point de savoir si la Déclaration de Paris n'est pas susceptible d'une autre interprétation plus pratique et plus conforme aux idées générales qui régissent la matière. Il faut se rappeler que la règle en question a pour but de protéger les intérêts des neutres, tout en livrant à la discrétion du belligérant les intérêts de l'adversaire qui se rattachent à un navire ennemi. On sera fondé à croire qu'en admettant la saisie de la marchandise ennemie et en interdisant celle de la marchandise neutre, chargée, l'une et l'autre, à bord d'un navire ennemi, elle n'avait ni l'intention de faire porter le droit du belligérant sur les intérêts des neutres, ni de couvrir les intérêts ennemis. En vue du fait indiqué ci-dessus, que le propriétaire n'est pas, dans l'état actuel des législations, toujours le même que celui qui subit les conséquences d'une perte de la marchandise, on arrivera à mieux comprendre le but de la règle de Paris lorsqu'on considère comme ennemie la marchandise dont la confiscation nuit à l'ennemi, c'est-à-dire dont il supporte les risques et, au contraire, comme marchandise neutre, celle qui est aux

internationale des prises. En outre, elle ne lui semblait de nature à remédier ni aux incertitudes résultant de la divergence

---

risques et périls d'un neutre.

« De cette manière, on arriverait au même résultat auquel s'est arrêté lord Stowell dans l'affaire du paquebot de Bilbao, où il s'est prononcé dans les termes suivants : « Le véritable critérium de la propriété, c'est que si vous êtes celui qui doit supporter la perte, vous serez considéré comme étant le propriétaire. »

« Lord Stowell se trompait en tant qu'il semblait croire que le port des risques est une conséquence nécessaire du droit de propriété. Mais on devrait le suivre dans cette argumentation que, pour l'application du droit de capture, l'élément décisif est constitué par le fait que c'est un ennemi qui doit supporter la perte.

« Cette manière de voir a, en même temps, l'avantage de tourner les difficultés que pourrait faire naître la diversité des lois sur le transfert de la propriété. Il semble, en effet, que les législations de tous les pays qui jouent un rôle considérable dans le commerce universel, sont d'accord sur ce point que l'acheteur subit les risques d'une perte fortuite survenant pendant que la marchandise est transportée vers le lieu où il doit en prendre possession. Les tribunaux de prises pourront donc régulièrement se dispenser d'examiner la question préliminaire de savoir quelle législation il y aurait lieu d'appliquer. Ils resteront dans le vrai en présumant que c'est l'acheteur qui porte les risques et en statuant, selon le caractère neutre ou ennemi de celui-ci, sur la confiscation de la marchandise. Ce n'est pas à dire que les intéressés ne soient pas admis à prouver que, dans l'espèce, il faut appliquer des dispositions légales d'un sens opposé. Mais ces cas seront relativement très rares.

« On pourrait également écarter les difficultés signalées et arriver à un résultat analogue en adoptant la règle appliquée par les cours de prises anglaises et américaines, et qui porte que le consignataire de la marchandise expédiée en vertu d'un ordre est censé être le propriétaire, du moment où elle est remise au capitaine du navire. Ce serait alors une fiction. En apparence, on maintient le système qui considère la propriété comme l'élément décisif. Mais, en réalité, on fait passer pour le propriétaire celui qui, à vrai dire, n'est que le porteur de risques.

« Il serait préférable de constater, en termes précis et conformes à la terminologie d'usage dans le droit commun, l'élément décisif dont dépend, en réalité, le caractère neutre ou ennemi de la marchandise. C'est ce que fait l'article 4 du memorandum allemand, en faisant dépendre le caractère ennemi ou neutre de la marchan-

des législations ni au risque, pour le belligérant, d'atteindre en réalité des neutres sous prétexte de frapper des ennemis (1).

---

dise du caractère neutre ou ennemi de celui qui en supporte les risques.... » *Proceedings of the international naval conference*, p. 168-170.

(1) « ... Le Comité, dit le rapport fait en son nom à la Commission de la Conférence, s'est tout d'abord préoccupé de rechercher quel est l'état actuel du droit sur la question qui lui était confiée.

« A cet égard, nous avons cru pouvoir constater que, comme l'indique le Livre rouge britannique, une marchandise transportée par mer est, avant tout, considérée comme neutre ou ennemie selon qu'elle est la propriété d'un neutre ou d'un ennemi ; ou, en d'autres termes, c'est la qualité neutre ou ennemie du propriétaire qui détermine le caractère de la marchandise. C'est là une règle très ancienne, déjà constatée, au quatorzième siècle, dans le Consulat de la mer.

« C'est également une pratique généralement constante jusqu'ici que, jusqu'à preuve du contraire, la marchandise trouvée sur un navire ennemi est présumée être une propriété ennemie.

« Par contre, ce que M. le premier délégué d'Allemagne avait déjà exposé à la Conférence n'a pas manqué d'attirer aussi notre attention. Le système traditionnel est loin d'être sans inconvénients.

« En premier lieu, il laisse place à la question de savoir qui est propriétaire, question souvent délicate que peuvent compliquer la diversité des lois civiles et commerciales des différents pays et la solution de leur conflit. En second lieu, comme, d'après certaines législations, il y a des hypothèses où celui qui a le droit de propriété et celui qui supporte les risques de perte d'une même chose sont des personnes différentes, on peut penser qu'en pareil cas le but de la guerre au commerce ennemi serait mieux atteint dans la personne du porteur de risques que dans celle du propriétaire.

« Dans la pensée de remédier à ces inconvénients, on a proposé d'abandonner le système actuel de la propriété et de stipuler l'adoption d'un système nouveau, d'après lequel le risque de perte serait seul retenu ; la qualité neutre ou ennemie du porteur de risques déciderait alors du caractère de la marchandise transportée.

« Le comité a été amené à considérer également d'autres propositions, tendant à substituer au propriétaire soit le destinataire, soit l'expéditeur.

« En examinant les résultats qu'entraîneraient ces diverses pro-

Si, en effet, l'uniformité des règles fait défaut en ce qui concerne la détermination de la propriété d'une marchandise ven-

---

positions, nous avons été frappés des conditions, assez délicates, dans lesquelles se présenterait une modification de la pratique actuelle. Et, avant de discuter au fond ce que vaudrait telle ou telle modification, il paraît nécessaire de faire les remarques générales suivantes.

« La première vise la règle de la Déclaration de Paris, d'après laquelle « la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

« Dans les observations si complètes, présentées à la Conférence à l'appui du memorandum allemand, on a fait valoir qu'en proposant la substitution du risque à la propriété, il ne s'agirait que d'interpréter et non de modifier la règle précitée.

« Il semble bien, cependant, comme le prouve la pratique que la Déclaration de Paris a voulu consacrer et qui a été suivie depuis jusqu'à ce jour, que, par marchandise neutre ou ennemie, on entendait, en 1856, la *propriété* neutre ou ennemie, et non le *risque* ou la *destination*. On a laissé la propriété privée ennemie soumise aux risques de la guerre maritime alors qu'on a proclamé l'inviolabilité de la *propriété* privée neutre.

« S'il en est ainsi, il peut paraître difficile, même en vue de remédier à certaines difficultés, de rester dans les limites de l'interprétation d'un acte, tout en s'écartant aussi manifestement de l'esprit et de l'intention qui ont présidé à sa signature.

« La seconde remarque vise également le droit conventionnel actuel. Le système, quel qu'il soit, qui, sur notre question, prendrait en considération un autre élément que la *propriété* et reconnaîtrait à une personne autre que le propriétaire le droit d'agir en restitution de la marchandise saisie et, le cas échéant, le droit de se faire indemniser, s'écarteraient des dispositions de la Convention de la Haye sur l'établissement de la Cour internationale des Prises.

« En effet, aux termes des articles 1 et 3, il a été stipulé que le jugement de la capture suppose qu'il s'agit « de propriétés neutres ou ennemis » ; le recours à la Cour internationale est reconnu lorsqu'il s'agit des *propriétés* d'une Puissance ou d'un particulier neutres et, en certains cas, des *propriétés* ennemis. L'article 4 ajoute que, pour pouvoir agir, la Puissance ou le particulier doivent se trouver atteints dans leurs *propriétés* par la décision du tribunal national. Enfin l'article 8 dit plus explicitement encore, qu'en cas de nullité de la capture et de destruction ou vente du

due et embarquée sur un navire, elle n'est pas moins absente en ce qui concerne la détermination du « porteur de risques ».

---

navire et de la cargaison, c'est au *propriétaire* que la cour doit accorder des dommages-intérêts.

« Dans ces conditions, il apparaît que l'adoption d'un élément de décision, autre que la *propriété*, nécessiterait une modification de la Convention arrêtée en 1907 et actuellement signée par trente et une Puissances.

« Quoi qu'il en fût de ces observations préalables, le Comité a successivement examiné en eux-mêmes les systèmes proposés.

« Nous avons tout d'abord recherché si la substitution du *porteur de risques* au *propriétaire* présenterait pratiquement des avantages appréciables. Nous avons envisagé, à cet égard, l'état des diverses législations, les usages commerciaux qui pouvaient nous être connus, les différentes formes que revêtent, en pratique, les ventes et les transports maritimes.

« Au point de vue des difficultés auxquelles, dans le système actuel, le conflit des lois peut donner lieu, ces difficultés seront-elles supprimées par l'adoption du système du *porteur de risques*? Il est permis d'en douter.

« En ce qui concerne les lois elles-mêmes, s'il y a des divergences entre certaines législations sur le transport de la propriété, il n'y en a pas moins, semble-t-il, sur la question de savoir qui supporte les risques en cas de vente. Certains Codes ont consacré le principe *res perit domino*; d'autres ont suivi la règle des Instituts de Justinien *res perit creditoris*. Entre les législateurs des différents pays, il semble que la vieille controverse des jurisconsultes romains ait survécu et notre comité avoue modestement ne pas oser prendre parti.

« A défaut d'uniformité législative, nous avons recherché si les conditions dans lesquelles voyagent les marchandises constituaient, en pratique, une coutume commerciale uniforme. Nous avons dû reconnaître que cela n'apparaissait pas.

« Si, dans certains cas, la marchandise voyage en exécution d'un contrat de vente contenant une stipulation spéciale relative aux risques, dans beaucoup d'autres cas il en est différemment. Et ne serait-il pas dangereux, pour poser une règle fixe de droit écrit, de s'appuyer sur l'existence éventuelle de stipulations insérées dans des contrats qui peuvent eux-mêmes être contestés, résiliés, inexécutés et annulés?

« D'autre part, serait-il bien pratique de faire ainsi dépendre de ces stipulations le sort de la marchandise si on exige, en cas de

Il faudrait supprimer, en la matière, la liberté des conventions pour enlever aux contractants un moyen trop facile de repor-

prise, que la preuve résulte des papiers de bord, ou même si on considère seulement que les papiers de bord doivent pouvoir renseigner le mieux possible, à première vue, l'officier capteur ?

« Au point de vue du but poursuivi par le belligérant et qui consiste à atteindre la nation ennemie dans son commerce, on peut remarquer qu'en fait le porteur de risques, tout comme le propriétaire, si ce sont personnes distinctes, est toujours ou presque toujours couvert par une assurance et que finalement la perte est subie par les assureurs. La question est-elle de savoir qui supporterait la prime de guerre, ou faudrait-il rechercher le caractère neutre ou ennemi *du*, ou le plus souvent *des* assureurs ?

D'ailleurs, en semblables matières, rien n'empêche la liberté des conventions si nécessaire au commerce et qu'il serait bien difficile de limiter. Il ne paraît guère douteux que l'acheteur ennemi, porteur de risques sans être *propriétaire*, s'efforcerait de se décharger du risque de prise sur le vendeur neutre désormais parfaitement à l'abri. S'il ne le faisait pas, ses assureurs le lui imposeraient au besoin. Le but de la capture deviendrait illusoire ; il n'en resterait qu'un trouble inutile au belligérant et nuisible aux transactions internationales.

« En présence de ces difficultés, le Comité a recherché s'il y aurait avantage à s'attacher, non pas à un rapport de droit plus ou moins délicat à établir, mais à un fait facile à déterminer.

« A cet égard, on a proposé de s'attacher uniquement au caractère neutre ou ennemi du *destinataire* ou encore de l'*expéditeur* ; car n'est-il pas plus facile de constater, en fait, qui sont ces derniers, que de rechercher, en droit, qui est propriétaire ou porteur de risques ?

« Mais, ici encore, nous nous sommes heurtés à de graves difficultés.

« On peut se demander si, par le système de la *destination* ou de l'*expédition*, on ne serait pas amené, pour déterminer le destinataire ou l'expéditeur, en cas de transit, aux mêmes complications qu'en matière de destination hostile de la contrebande. Jusqu'à présent, la doctrine du voyage continu et les présomptions de destination étaient restées étrangères à la capture des marchandises ennemis. Serait-il opportun de les y introduire ?

« D'autre part, s'attacher uniquement au destinataire ennemi, c'est restreindre presque entièrement à l'importation ennemie la guerre au commerce de l'adversaire ; à l'exportation ou au transit

ter les risques du vendeur ennemi sur l'acheteur neutre ou de l'acheteur ennemi sur le vendeur neutre. Mais l'attribution inéluctable des risques soit à l'expéditeur soit au destinataire ne laisse pas de soulever des difficultés. Mettre les risques à la charge exclusive du destinataire équivaudrait à restreindre

entre ports neutres, un destinataire ou ennemi n'apparaîtra que bien rarement.

« Devrait-on donner le choix entre le destinataire ou l'expéditeur ? Ce serait aggraver singulièrement les risques du commerce et porter une atteinte nouvelle aux opérations dans lesquelles les neutres sont intéressés.

« Qui ne voit d'ailleurs que, s'il suffisait d'un destinataire neutre pour assurer le caractère neutre de la cargaison, il sera plus facile encore qu'aujourd'hui de cacher le véritable caractère de l'expédition ?

« Dans tous les cas, serait-ce bien atteindre les ressources commerciales de la nation ennemie que de confisquer des marchandises, sans s'occuper de ceux qui, au point de vue économique, doivent en profiter et en faire profiter le pays, mais en raison d'un fait apparemment étranger à la richesse qu'elles procurent ?

« Enfin, le Comité a recherché si, sans modifier le système actuel du caractère neutre ou ennemi basé sur la propriété, il conviendrait de saisir la commission du conflit des lois qui peut parfois s'élever sur la question de savoir qui est propriétaire.

« Nous ne le croyons pas. Il y a là, nous a-t-il semblé, une question spéciale de droit international privé touchant à de nombreux intérêts commerciaux, et qui ne paraît pas rentrer dans le programme de la Conférence.

« Jusqu'à présent, lorsqu'un conflit de lois s'est présenté sur ces questions, les tribunaux ont appliqué, sinon leur propre loi, concernant le fond du litige, du moins leurs propres principes sur la solution des conflits de lois.

« La Commission appréciera s'il convient de consacrer cette manière de faire ou s'il n'est pas préférable de laisser de côté cette question, dont elle n'est, en somme, qu'indirectement saisie.

« Pour ces diverses considérations, il n'a pas paru au Comité qu'il y ait avantage, quant à présent, à innover sur la pratique suivie depuis des siècles et universellement connue. Elle est sans doute imparfaite. Mais vouloir faire mieux serait risquer, peut-être, de faire plus mal encore. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 279-282.

« presque entièrement à l'importation ennemie la guerre au commerce de l'adversaire » ; ce serait, en même temps, donner de singulières facilités pour couvrir la cargaison destinée réellement à un ennemi, en l'adressant ostensiblement à un destinataire neutre ; les mettre à la charge exclusive de l'expéditeur, ce serait retourner purement et simplement les défauts de la solution précédente ; ce serait limiter, ou peu s'en faut, à l'exportation, la guerre au commerce ennemi, en laissant à l'expéditeur ennemi la tentation de se mettre à couvert sous le nom d'un expéditeur neutre. Laisser aux belligérants la faculté de faire, à leur choix, porter les risques soit au destinataire, soit à l'expéditeur, ce serait consacrer et même dépasser les présomptions les plus rigoureuses qui aient été admises jusqu'à présent.

**72.** — La Conférence, adoptant l'avis du Comité, refusa d'admettre une solution qui aurait dû être formulée durement contre les neutres, sous peine d'être illusoire pour les belligérants. Elle maintint la règle traditionnelle d'après laquelle « 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 » (1). En inscrivant cette règle dans la déclaration de Londres sans réserve ni addition, elle a proscrit toute attribution du caractère ennemi soit à raison de l'origine des marchandises (produits du sol ennemi), soit à raison de leur incorporation dans le commerce ennemi, lorsque leur propriétaire est neutre (2). Mais elle n'a pas défini les éléments

(1) Article 58 de la Déclaration de Londres.

(2) « A la différence des navires, dit le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission, les marchandises n'ont pas une individualité propre ; pour les diverses raisons qui ont déjà été expliquées dans un précédent rapport, c'est de la personnalité du propriétaire que le texte ci-dessus fait dépendre le caractère

qui décideraient du caractère ennemi ou neutre des propriétaires. L'accord n'a pu s'établir ni sur le principe de la nationalité, ni sur celui du domicile (1). Chaque Puissance demeure

neutre ou ennemi. On ne saurait retenir comme critérium, ni leur origine, ni la personne du porteur de risques, du réclamateur ou de l'expéditeur ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 331.

(1) « Mais ici, continue le rapport précité, se pose l'importante question de savoir comment on doit déterminer si le propriétaire est neutre ou ennemi ; est-ce par sa nationalité ? ou par son domicile en pays neutre ou ennemi ?

« A cet égard, les pratiques comme on le sait, sont divergentes.

« On a fait valoir en faveur de la règle du *domicile* que celle-ci répond mieux que toute autre au but de la capture — que seule elle permet d'atteindre le commerce de l'ennemi — que peu importe la nationalité de celui qui se livre au commerce dans un pays car le commerce d'une personne c'est le commerce du pays où il est fait. On a ajouté que, d'ailleurs, le domicile était une question de fait plus facile à déterminer que la nationalité.

« Par contre, on a fait valoir en faveur de la règle de la nationalité les raisons suivantes :

« Au point de vue du but de la capture, la règle du domicile repose sur des apparences et non sur des réalités. Il s'agit d'atteindre la puissance commerciale de l'ennemi ; or, est-il exact d'assimiler le commerce d'un étranger en pays ennemi au commerce national ennemi ? Le commerce de l'étranger apparaît bien plutôt comme un élément de la richesse et de la prospérité de son propre pays. Car, au point de vue international, c'est de l'expansion de son commerce à travers le monde qu'une nation tire sa puissance commerciale, c'est par là qu'elle affirme ses intérêts économiques, principal élément de la politique moderne.

« Tous les Etats encouragent le commerce de leurs nationaux à l'étranger. Ils le soutiennent, le cas échéant, ils s'efforcent de le protéger contre les mesures locales qui lui seraient préjudiciables. Et le commerçant étranger domicilié, loin de représenter le commerce national du pays où il est établi, en est, au contraire, souvent un concurrent redoutable.

« Le Comité a pris également en considération les motifs déjà exposés devant la Commission en faveur de la règle de la nationalité, l'analogie avec la règle admise pour les navires, la contradiction avec la Convention de la Haye sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre sur terre, enfin le texte de la Convention

donc libre d'attribuer le caractère ennemi aux propriétaires de marchandises soit à raison de leur nationalité ennemie, soit à raison de la situation de leur domicile en pays ennemi, sauf à

---

sur la Cour internationale des prises, qui parle expressément des *ressortissants* (art. 4 et 7).

« Comme on l'a fait alors remarquer, la détermination du domicile impliquant l'appréciation des circonstances souvent complexes du séjour, de la durée de ce séjour, des intentions passées et futures des individus est loin, semble-t-il, d'être simple.

« Enfin, la règle du domicile entraîne des conséquences auxquelles certains gouvernements sont dans l'impossibilité absolue de se soumettre : une sorte de dénationalisation forcée par le fait du domicile à l'étranger, en vertu de laquelle un gouvernement ne pourrait plus protéger le commerce de ses nationaux dans les autres pays, et, si le malheur voulait que ce gouvernement fût précisément en guerre avec le pays où son sujet réside, il devrait considérer le commerce de son propre sujet, encouragé et protégé pendant la paix, comme un commerce ennemi. Ce serait, selon ces gouvernements, la négation d'une des fonctions les plus essentielles de la souveraineté nationale.

« Le Comité, après avoir constaté que les opinions résultant des pratiques suivies jusqu'ici par les Puissances représentées à la Conférence se trouvaient réparties par moitié, a examiné la proposition suivante déposée devant la Conférence (par la délégation d'Italie) : « le caractère neutre ou ennemi de la marchandise est déterminé selon la loi du pays dont le propriétaire est le *ressortissant* ».

« Cette proposition, présentée dans un but de transaction, s'appuyait sur le désir de respecter les vues particulières de chaque Puissance tout en partant du principe de la nationalité. Toutefois, elle s'est heurtée à diverses objections : tout d'abord une assez grande complication, car le belligérant capteur aurait, pour la marchandise capturée, à déterminer d'abord la nationalité du propriétaire, puis à rechercher le système de ses lois sur notre question ; en second lieu, une incertitude, car le système national du capturé peut être douteux, et rien ne paraît empêcher les Puissances neutres de modifier leurs vues pendant la guerre ; enfin on a manifesté certaines appréhensions de voir les intérêts de telle ou telle Puissance insuffisamment garantis par l'application de lois étrangères à leur propre jurisprudence et dont ne pourraient se prévaloir, le cas échéant, leurs propres sujets.

« Dans ces conditions la majorité des membres du Comité s'était

courir les risques de l'adoption, par la Cour internationale des prises, d'une jurisprudence contraire à la leur.

La plus élémentaire prudence conseillera, par suite, de ne pas embarquer, à bord de navires belligérants, les marchandises susceptibles d'être considérées comme appartenant à des propriétaires dont le caractère neutre pourrait être contesté. L'absence de règles précises dans la déclaration de Londres à l'égard du caractère ennemi ou neutre des personnes ne laisse pas aux belligérants un pouvoir arbitraire sans contrôle, mais elle rend, par l'incertitude, le pavillon ennemi dangereux aux

mise d'accord pour mettre enfin un terme aux incertitudes actuelles par un ensemble de dispositions qu'elle espérait voir unanimement adopter.

« Consacrant la règle de la *nationalité* là où elle paraissait sage et la règle du *domicile* là où celle-ci présentait des avantages, ces dispositions admettaient que :

« 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 neutre ou 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 ennemis selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi.

• A l'égard des sociétés, le Comité, après réflexion, s'était ainsi arrêté à cette distinction entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes, les premières étant soumises à la règle du domicile, les secondes au principe général de la nationalité, soit des individus, soit de la société, lorsqu'elle en a une.

« Malgré divers ajournements, l'unanimité désirée par tous n'a pu être atteinte. Dans ces conditions le Comité s'est vu contraint de limiter la règle au texte actuel ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 331-333. Comp. memorandum austro-hongrois, *ibid.*, p. 116 ; exposé par M. Krieger : caractère ennemi, les principes de nationalité et de domicile, annexe n° 71 au résumé de la deuxième séance de la commission, 16 décembre 1908, *ibid.*, p. 258-259.

neutres ; elle les détourne d'y recourir. Elle les en détourne d'autant plus nettement qu'elle prend soin de déclarer que « si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie ». Les neutres sont ainsi dûment avertis que la charge leur incombe d'établir leur propriété et leur qualité.

**73.** — Encore est-il un cas où la présomption du caractère ennemi de la marchandise ne peut pas être détruite par la preuve contraire. S'il suffisait, pour mettre la cargaison à l'abri, d'en transférer, en cours de route, la propriété à un neutre, il serait facile de recourir, en cas de saisie du navire, à un transfert réel ou fictif et d'antidater ce transfert pour soustraire les marchandises ennemis à la confiscation. Pour prévenir toute fraude de ce genre, l'article 60 de la Déclaration de Londres dispose que « 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 » (1). Une exception a été admise toutefois à la règle de la nullité du transfert intervenu au cours du voyage. « Dans un grand nombre de pays, le vendeur, non payé, a, en cas de faillite de l'acheteur,

(1) « 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. » Rapport général présenté à la conférence navale au nom du Comité de rédaction, *Proceedings of the international naval conference*, p. 371.

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 » (1). Si le vendeur neutre non payé exerce, antérieurement à la capture, « en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend le caractère neutre » (2). La revendication exercée dans ces conditions exclut, en effet, toute intention de fraude ; il serait dès lors excessif d'appliquer la règle rigoureuse de l'interdiction de transfert, alors que la raison de cette règle a disparu.

---

(1) Rapport général, *ibid.*, p. 371.

(2) Article 60 § 2.

## CHAPITRE V

### DES EXCEPTIONS AU DROIT DE CAPTURE

**74.** — D'assez longue date, quelques exceptions ont été admises au droit de capture des navires. L'une, — au profit des navires de cartel — était nécessaire pour permettre, sur mer, les communications entre belligérants et pour assurer l'exécution des accords intervenus entre eux, au cours des hostilités. Les autres — au profit des navires chargés de missions scientifiques ou des bateaux de pêche — se recommandaient par l'inutilité — ou la médiocre utilité, — pour les belligérants, de captures dont le seul effet eût été d'entraver des entreprises utiles à tous ou de réduire à la misère de pauvres gens sans influence dans les conseils de leur gouvernement. L'exemption des bateaux de pêche, toutefois, était considérée en Angleterre non comme un droit pour les pêcheurs, mais comme une mesure de courtoisie qui n'allait pas de soi et devait résulter d'instructions spéciales (1).

D'autres exceptions avaient été proposées en faveur des navires hospitaliers, des bâtiments naufragés, des paquebots-poste, des navires appartenant aux sujets d'Etats neutres qui n'ont pas de pavillon maritime (2). Aucune n'avait été reconnue avant la première Conférence de la Paix.

Les deux Conférences de la Haye de 1899 et de 1907 n'ont

---

(1) Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 153.

(2) *Ibid.*, n° 154 et suiv.

pas seulement confirmé les exceptions antérieurement admises; elles ont introduit dans le droit international des exceptions nouvelles, et ces exceptions ne se justifient pas toutes par le défaut de proportions entre l'intérêt des belligérants à la capture et les inconvénients de la confiscation pour le bien général de l'humanité. Ainsi l'exception instituée par la Convention du 18 octobre 1907 « relative au régime des navires de commerce au début des hostilités » a sa raison d'être dans l'intérêt de la sécurité des relations en temps de paix et aussi dans la justice. La justice interdit, en effet, de confisquer les navires belligérants au cours de voyages entrepris avant d'avoir pu connaître l'état de guerre et l'interdiction de l'usage de la mer qui est la conséquence de cet état (1).

Aux termes des conventions signées à la Haye, en 1899 et en 1907, sont désormais exempts de capture : 1<sup>o</sup> certains navires de commerce ennemis au début des hostilités ; 2<sup>o</sup> certains navires destinés à transporter ou transportant actuellement des blessés, des malades ou des naufragés appartenant aux forces armées des belligérants ; 3<sup>o</sup> les bateaux exclusivement affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale ; 4<sup>o</sup> les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques ; 5<sup>o</sup> la correspondance postale.

## I

### **Navires de commerce ennemis au début des hostilités.**

**75.**— Jusqu'à la guerre de Crimée, les belligérants confisaient les navires ennemis qui se trouvaient dans leurs ports à l'ouverture des hostilités. Depuis 1854, ils ont accordé à ces

---

(1) La Convention toutefois ne s'applique pas « aux navires de

navires des délais plus ou moins longs pour partir et regagner librement soit un port de leur pays, soit un port neutre. Ils ont même étendu l'immunité aux navires ennemis entrés dans leurs ports après le début de la guerre, lorsque le voyage de ces vaisseaux avait été entrepris avant l'ouverture des hostilités; ils l'ont, au contraire, refusée aux navires ennemis surpris en mer, en cours de voyage commencé avant la guerre soit en provenance soit à destination de ports neutres.

Ainsi comprise, l'exemption de capture prêtait à une double critique ; elle était à la fois trop large et trop étroite. S'il est juste de ne pas appliquer la confiscation, qui est une peine, à des vaisseaux qui n'ont commis aucune infraction, il peut être fort imprudent de laisser des navires ennemis libres de poursuivre leurs opérations. Certains de ces navires sont susceptibles d'être transformés en vaisseaux de guerre ; d'autres, sans être ainsi transformés, peuvent être utilisés pour l'approvisionnement des escadres ; tous sont susceptibles de rendre à leur pays des services d'ordre économique, en continuant d'assurer les transports que l'ennemi a intérêt à désorganiser. Les belligérants risquent donc toujours d'avoir à souffrir du fait des navires ennemis qu'ils autorisent à quitter leurs ports ; d'autre part, ce n'est pas exercer une bien grande rigueur que de retenir des vaisseaux qui, laissés libres de regagner leurs propres ports, devraient y demeurer désormais inactifs, sous peine d'encourir capture et confiscation.

En sens inverse, s'il est juste de respecter les navires qui sont entrés aux ports ennemis ou ont été expédiés à destination de

---

commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en navires de guerre », et cette réserve est regrettable.  
V. *infra*, n° 80.

ces ports avant l'ouverture des hostilités, la justice exige un égal respect des navires ennemis qui se trouvent en mer, lors de l'ouverture des hostilités, en provenance ou à destination de ports neutres. Le voyage de ceux-ci aussi bien que le voyage de ceux-là a été entrepris sur la foi des relations pacifiques, alors que l'interdiction de l'usage de la mer n'existe pas encore ; il ne doit donc pas être puni de confiscation. Les belligérants ne doivent pas avoir, à l'encontre de ces bâtiments, d'autres droits que de les arrêter et de les mettre dans l'impossibilité de rendre des services au cours de la guerre (1).

**76.** — Aussi la Russie proposa-t-elle, en 1907, d'interdire la confiscation des navires ennemis qui seraient trouvés, au début de la guerre, soit dans les ports belligérants, soit en pleine mer (2). Elle proposait, en même temps, de rendre obligatoire, en principe, le délai jusqu'alors accordé comme une faveur pour permettre aux navires d'opérer leur déchargement ou leur chargement et de quitter ensuite librement le port ennemi où les avait surpris l'ouverture des hostilités (3).

La Grande-Bretagne refusait, au contraire, de reconnaître le droit au délai de sortie (4). Son refus eût été parfaitement justifié s'il s'était agi de rendre le délai de sortie en tout cas obligatoire. Mais en réalité, la proposition russe n'allait pas aussi loin ; elle admettait, en effet, la faculté, pour le belligérant, de retenir les navires ennemis « en vue des nécessités de la guerre » ;

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 23.

(2) Quatrième commission, annexe 18. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1150.

(3) V. *Ibid.* et l'opinion exprimée par M. de Nélidow à la 5<sup>e</sup> séance de la quatrième commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 829.

(4) Déclaration du capitaine de vaisseau Ottley, *ibid.*, p. 827.

dès lors, le principe de l'obligation se trouvait tempéré par l'appréciation que les belligérants pouvaient faire des nécessités de la guerre ; et comme cette appréciation était souveraine, le principe se trouvait, en réalité, tempéré au point de perdre toute signification inquiétante.

A très juste titre, la Convention du 18 octobre 1907 « relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités » s'est bornée à déclarer désirable, mais non point nécessaire, la faculté de libre sortie pour un navire « soit immédiatement, soit après un délai de faveur suffisant » (1). Les Puissances signataires restent donc libres, comme par le passé, d'accorder ou non un délai, de permettre ou de refuser la sortie. L'innovation heureuse de la Convention consiste à proscrire la confiscation des navires ennemis qui, lors de l'ouverture des hostilités, se trouvent dans un port de leur adversaire ou qui, ayant quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre, sont entrés dans un port de leur adversaire ou ont été rencontrés en mer ignorant les hostilités.

L'exemption de capture vise également les marchandises ennemis à bord de ces navires.

(1) Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention : « Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des Puissances belligérantes se trouve au début des hostilités dans un port ennemi, il est désirable qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné. Il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités. » Comp. observations de M. Renault à la huitième séance de la quatrième commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 852.

Toutefois, par une exception regrettable, les navires de commerce « dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre » demeurent soumis, ainsi que leurs cargaisons, au droit ancien et sont ainsi laissés à la discrétion des belligérants.

**77.** — Il était facile de concilier les intérêts contraires des Etats belligérants et des armateurs ennemis au sujet des navires qui se trouvaient dans les ports belligérants ; il était moins aisé d'opérer la même conciliation à l'égard des vaisseaux rencontrés en pleine mer.

**78. — Navires ennemis dans les ports belligérants.**

— Pour les premiers, la Convention de 1907 dispose qu'ils ne peuvent être confisqués, soit que la sortie leur ait été refusée, soit que, par suite de circonstances de force majeure, ils n'aient pu quitter le port dans le délai concédé. Les belligérants peuvent seulement les saisir à charge de les restituer après la guerre sans indemnité ou les réquisitionner moyennant indemnité (1).

Ces solutions sont rationnelles. Puisque l'état de guerre entraîne interdiction de l'usage de la mer pour la marine marchande de l'adversaire, il ne saurait être question d'indemnité à raison de l'immobilisation au port ennemi pendant la durée des hostilités. Dans la guerre terrestre, d'ailleurs, il n'a jamais été question d'imposer à l'occupant l'obligation d'indemniser les commerçants des pertes qui résultent de la paralysie de leurs affaires.

D'autre part, un belligérant peut avoir intérêt non seulement à priver son adversaire des navires qui se trouvent sous sa main, mais encore à se servir de ces vaisseaux pour ses propres opéra-

(1) Art. 2.

tions. Il eût été difficile de prescrire aux belligérants une abstention qui ne leur est pas imposée sur terre à l'égard des biens susceptibles d'emploi à la guerre. Mais la délégation française avait proposé de spécifier que l'indemnité serait due en cas de réquisition, conformément aux lois territoriales en vigueur. Les propriétaires des navires ennemis eussent été, dès lors, indemnisés dans la même mesure que les propriétaires des navires nationaux. L'assimilation pouvait paraître excessive ; la loi territoriale, en effet, a motif de tenir compte, dans la fixation de l'indemnité allouée à ses nationaux, du dommage qui peut résulter pour eux de la privation de l'usage de leurs vaisseaux réquisitionnés ; au contraire, il n'y a pas lieu de tenir compte de ce dommage au profit des propriétaires des navires ennemis puisque, en vertu de l'état de guerre, le belligérant est en droit d'interdire à ces navires l'usage de la mer (1). La formule adoptée dans la Convention s'abstient de préciser la mesure de l'indemnité. « On avait émis tout d'abord quelques doutes sur l'étenue de l'indemnité, dit M. Fromageot dans son rapport général sur les travaux de la quatrième commission. Mais il est aisé de voir, à cet égard, que, comme toute indemnité, celle-ci doit

---

(1) M. de Hammarskjöld avait justement observé, à la deuxième séance du Comité d'examen de la quatrième commission, que « lorsqu'il s'agit d'indemniser un navire de la nationalité du belligérant, on doit comprendre non seulement la diminution de la valeur, mais aussi le fret qu'il a perdu pendant la durée des hostilités, tandis que s'il s'agit d'indemniser un navire ennemi réquisitionné, on ne doit pas lui tenir compte du fret qu'il a perdu puisqu'il est retenu tout de même ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 940. Le Comité d'examen avait néanmoins voté un texte stipulant l'obligation d'indemniser « le propriétaire pour toute perte » (*Ibid.*, p. 941). Mais la délégation britannique, après avoir fait des réserves sur divers points, proposa et fit adopter de nouveaux textes qui posent le principe de l'indemnité sans en fixer, en termes précis, la mesure.

couvrir la perte éprouvée par l'ayant droit du fait qui en est la cause, c'est-à-dire ici la réquisition » (1). La réquisition n'entraîne pas perte de fret, puisque le fret eût été perdu pour le navire retenu au port sans être réquisitionné. L'indemnité due en cas de réquisition ne devra donc couvrir que les dommages subis par le navire par suite de l'emploi qui aura été fait de ce dernier.

**79. — Navires ennemis rencontrés en mer.** — En ce qui concerne les navires ennemis rencontrés en mer au cours d'un voyage entrepris avant l'ouverture des hostilités, la Convention ne les exempte de confiscation qu'autant qu'ils ignoraient l'état de guerre au moment de la rencontre.

La formule laisse à désirer ; entendue strictement, elle permettrait la confiscation non seulement d'un navire qui, ayant appris par la télégraphie sans fil l'ouverture des hostilités, continuerait néanmoins son voyage, mais encore de celui qui, ayant rebroussé chemin, serait rencontré par un croiseur ennemi avant d'avoir pu atteindre le port national d'où il était parti. Pareille interprétation serait évidemment excessive. La proposition initiale de la Russie exemptait de confiscation les navires ennemis qui avaient « quitté leur port d'origine ou un autre port avant le commencement des hostilités » (2). Si l'exemption a été limitée, par l'article 3 de la Convention, aux navires « rencontrés en mer ignorants des hostilités », c'est, semble-t-il, pour enlever la faculté de se prévaloir de cette exemption aux navires qui, rencontrés par un croiseur ennemi et laissés libres, par ce dernier, de gagner un port déterminé,

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 253.

(2) Quatrième commission, annexe 18 ; *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1150.

mentionné sur le livre du bord, s'écarteraient de la route indiquée, en vue d'atteindre un autre port.

Les navires ennemis rencontrés en mer ignorants des hostilités ont, à n'être pas confisqués, les mêmes titres que les navires qui se trouvent dans un port ennemi au début de la guerre. D'autre part, les belligérants ont droit d'empêcher les premiers aussi bien que les seconds de servir les intérêts de leurs adversaires. Le principe de l'égalité de traitement a été reconnu, mais, en fait, la différence des situations entraîne des différences, sinon dans les droits des belligérants, du moins dans les conséquences de l'exercice de ces droits. Pour les navires au port, il suffit de les retenir ; pour les navires rencontrés en mer, il faut les envoyer dans un port belligérant ; cet envoi peut être difficile ou impossible ; le port le plus proche peut être fort éloigné ; le croiseur belligérant peut se trouver dans l'impossibilité d'y escorter le navire rencontré ou de détacher à bord de celui-ci un équipage de prises. C'est pourquoi l'article 3 de la Convention reconnaît au belligérant le droit de détruire le navire, à charge d'indemnité (1). Mais il est clair que cette charge d'indemnité en cas de destruction peut être lourde. La délégation allemande s'est élevée contre l'inégalité qui en résulterait, au point de vue financier, entre

---

(1) Aux termes de l'article 3, « les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seulement sujets à être saisis moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité ou à être réquisitionnés ou même à être détruits à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers du bord. — Après avoir touché à un port de leur pays ou à un port neutre, ces navires sont soumis aux lois et coutumes de la guerre maritime ».

les Puissances pourvues de stations navales dans toutes les parties du monde et celles qui en sont dépourvues (1). Les premières, ayant des facilités particulières pour envoyer dans leurs ports les navires saisis, n'auraient pas à supporter la charge des indemnités qui pèseraient sur les secondes, réduites à détruire les vaisseaux arrêtés. L'Allemagne n'a voté la Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités que sous réserve de l'article 3 ; la Chine, le Monténégro et la Russie se sont associés à ces réserves.

Les mêmes Puissances ont fait les mêmes réserves au sujet de l'article 4 § 2, concernant les marchandises à bord de navires ennemis rencontrés en mer ignorants des hostilités, au cours d'un voyage entrepris avant le début de la guerre. Elles acceptaient, sans difficulté, que les marchandises ennemis se trouvant à bord des navires entrés dans un port belligérant sans connaître les hostilités fussent exemptes de confiscation et simplement « sujettes à être saisies et restituées après la guerre sans indemnité ou à être réquisitionnées moyennant indemnité, conjointement avec le navire ou sépa-

(1) V. Observations de M. Krieger aux troisième et quatrième séances du Comité d'examen, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 943 et 954, et à la treizième séance de la quatrième commission, *ibid.*, p. 918. « La délégation allemande, a dit le baron Marschall de Bieberstein, à la septième séance plénière de la Conférence, a l'honneur de déclarer qu'elle fait des réserves au sujet de l'article 3 et du second alinéa de l'article 4. Elle est d'avis que ces dispositions établissent une inégalité entre les Puissances, en imposant des charges financières à celles qui, à défaut de stations navales dans les différentes parties du monde, ne sont pas à même d'amener les navires saisis dans un port, mais se trouvent dans la nécessité de les détruire ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 235-236.

rément » mais elles refusèrent d'étendre ces solutions, comme le faisaient les autres Puissances, aux marchandises ennemis à bord des navires rencontrés en mer (1).

**80. — Navires construits en vue d'une transformation en bâtiments de guerre.** — Les raisons d'excepter de confiscation les navires ennemis, avec leurs cargaisons, au début des hostilités, ont la même valeur, quels que soient le caractère et l'utilisation possible de ces navires. La faculté de rétention, de réquisition et de destruction donne aux belligérants toutes les garanties nécessaires pour prévenir la possibilité de l'emploi de ces navires par leurs adversaires. Néanmoins, certaines Puissances ont demandé que le droit de confiscation fût maintenu pour les navires de commerce destinés à être transformés en navires de guerre, et la Grande-Bretagne a fait, du maintien de l'ancien droit de capture à l'égard de ces navires, une condition essentielle de son acceptation de l'exemption pour les autres (2).

La délégation britannique avait d'abord demandé que les dispositions nouvelles ne fussent pas applicables « aux navires marchands ennemis désignés d'avance à être transformés en navires de guerre » (3). La formule était équivoque. Si elle supposait une désignation « en vertu d'un acte spécial des autorités compétentes » (4), il suffisait que cette désignation

(1) 37 Puissances ont voté pour la Convention sans réserves. Les Etats-Unis d'Amérique se sont abstenus. Le Nicaragua et le Paraguay n'ont pas pris part au vote. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 236.

(2) Déclaration de lord Reay à la douzième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, t. III, p. 1035.

(3) Quatrième séance du Comité d'examen, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 950.

(4) V. observations de MM. Krieger, Renault et Keiroku-Tsudzuki à la douzième séance du Comité d'examen, *Ibid.*, p. 1036.

demeurât secrète pour soustraire les navires visés à la confiscation. Si la désignation pouvait être induite, par l'Etat belligérant dans le port duquel se trouvait le navire marchand, de toutes circonstances et, par suite, laissée à la souveraine appréciation de cet Etat, il n'y aurait plus de sécurité pour aucun navire (1). La délégation britannique, en présence des objections faites, proposa d'exclure de la Convention « les navires marchands susceptibles d'être transformés en vaisseaux de combat ».

M. Krieger, très hostile à la distinction et à l'exception proposées par l'Angleterre, combattit très vivement cette formule qui lui paraissait, non sans motifs, annuler les dispositions de la Convention. Celles-ci, disait-il (2), « ne s'appliqueraient plus qu'aux bâtiments à voiles. En effet, on peut dire qu'il n'existe pas de bateau à vapeur qui ne puisse servir à un but de combat. Tout bateau à vapeur dont la vitesse dépasse la vitesse normale des navires marchands peut être employé comme croiseur et donner la chasse à ces navires. Sous ce prétexte, le délai de faveur pourrait donc être refusé, non pas seulement aux grands paquebots, mais à la totalité des bâtiments qui, précisément, constituent l'élément le plus précieux de la marine marchande et qu'il importe le plus de soustraire à la capture. Restent les bateaux à vapeur qui ne disposent que d'une vitesse médiocre et les petits vapeurs affectés au cabotage ou au remorquage. Tous ces navires, sans exception aucune, sont susceptibles d'être employés à poser des mines et à servir ainsi d'une manière très décisive aux buts de combat ».

(1) Telle était bien l'interprétation britannique. V. déclaration de lord Reay à la quatrième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 950.

(2) Douzième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 1033.

Sur la proposition de M.de Hammarskjöld, le Comité d'examen adopta, avec l'agrément britannique, la formule qui a été insérée dans la Convention et aux termes de laquelle la Convention « ne vise pas les navires marchands dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre » (1).

Si cette formule consacre une fâcheuse exception à l'immunité de confiscation, du moins elle a, sur les formules antérieurement proposées, l'avantage de limiter la portée de l'exception. Tandis que tous les navires à vapeur peuvent être considérés comme susceptibles d'être, à l'occasion, transformés en navires de combat, le nombre des vaisseaux, dont « la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre », est et demeurera vraisemblablement restreint.

**81.** — Malgré ses imperfections, la Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités réalise un incontestable progrès. Elle accueille une heureuse tendance à ne reconnaître le droit de confiscation des navires que dans la mesure où ce droit constitue la sanction de l'interdiction de l'usage de la mer. Il est désirable que cette tendance s'accentue à l'avenir et qu'elle fasse disparaître la confiscation non seulement pour tous les navires ennemis au début des hostilités, mais pour tous les navires ennemis qui n'ont pas été surpris en contravention à la défense de naviguer ou tout au moins pour ceux qui sont restés au port depuis qu'ils ont eu connaissance de l'état de guerre.

Les coutumes de la guerre maritime autorisent actuellement la confiscation des navires marchands ennemis qui se

(1) Art. 5.

trouvent dans un port ennemi au moment où ce port est occupé. Si, par suite d'un blocus établi dès le début de la guerre, ou pour toute autre cause, les navires ainsi surpris au port n'ont pas pris la mer depuis l'ouverture des hostilités, aucune raison ne justifie la confiscation. Ces navires, en effet, n'ont aucunement servi leur pays au détriment de l'ennemi ; ils n'ont pas bravé l'interdiction de l'usage de la mer. L'occupant ne devrait pas avoir, sur eux, d'autres droits que le droit de saisie à charge de restitution et le droit de réquisition ou de destruction en cas de nécessité. Ici toutefois, le droit de réquisition ou de destruction ne comporterait pas les mêmes charges d'indemnité qu'à l'égard des navires surpris au début des hostilités dans les ports de l'adversaire ou en pleine mer. Il s'exercerait aux mêmes conditions qu'à l'égard de toutes autres propriétés situées en pays ennemi, conformément aux dispositions de l'article 52 du règlement de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre terrestre. Il suffirait à l'occupant de délivrer reçu constatant la réquisition à fin d'emploi ou de destruction, sauf à restituer, en cas d'emploi, le navire dans l'état où il serait et à laisser, le cas échéant, à l'Etat ennemi le soin de régler les indemnités.

La même solution pourrait être proposée pour tous les navires saisis au port par l'occupant, qu'ils eussent ou non entrepris des voyages au cours de la guerre, en vertu du principe d'après lequel la répression des délits de guerre suppose que les auteurs de ces délits ont été pris sur le fait. Ici, toutefois, il y aurait quelques motifs de doute, car la raison décisive de n'admettre que la répression sur le fait même est le souci d'éviter les erreurs trop faciles à commettre en dehors du cas de flagrant délit, mais en ce qui concerne les navires, la preuve des voyages qu'ils auraient entrepris depuis l'ouver-

ture des hostilités pourrait souvent être établie sans grande difficulté.

## II

**Navires affectés de façon permanente ou temporaire au transport des blessés, malades et naufragés.**

**82.** — Le droit de capture opposait un obstacle des plus graves à l'organisation des secours nécessaires, sur mer, aux belligérants malades, blessés ou naufragés.

L'intérêt primordial des belligérants malades ou blessés, est, en effet, d'être recueillis par des navires qui les conduisent dans un port où seront donnés les soins voulus. Il existe, sans doute, à bord des navires de guerre, des infirmeries et des médecins ; mais l'espace est forcément mesuré sur ces navires ; les conditions de vie y sont rudes pour tous ; elles sont particulièrement dures pour les malades ou blessés ; elles menacent bien souvent de compromettre la guérison ; d'autre part, les navires de guerre doivent, avant tout, remplir leurs missions militaires ; ils ne peuvent ajourner l'accomplissement de ces missions pour aller débarquer au port, les malades ou blessés dont ils sont chargés ; ils doivent poursuivre leurs opérations en exposant malades ou blessés aux risques de nouveaux combats.

Pour les naufragés, la situation n'est pas la même. Il ne s'agit pas de les transborder d'un navire de guerre sur un navire hospitalier pour les conduire au port ; il s'agit de les recueillir à temps en pleine mer, avant que le bâtiment qui les porte et qui coule n'ait sombré ou avant que l'épuisement ne leur ait fait lâcher l'épave qui les soutient. Pour les naufragés au milieu du combat, le secours immédiat ne peut venir — très aléatoire et très insuffisant — que des navires de guerre engagés dans l'action. Il

y aurait trop de risques, sur le théâtre de la lutte, pour que des vaisseaux de secours pussent se hasarder au milieu des obus et des torpilles. D'ailleurs les blessés ne peuvent pas davantage être enlevés, au milieu de la bataille, par des navires hospitaliers. C'est seulement lorsque la lutte a cessé que les naufragés peuvent être recherchés ou lorsqu'un vaisseau désemparé sombre loin du champ de bataille qu'ils peuvent être recueillis.

Malades, blessés et naufragés ne peuvent donc pas toujours être secourus. Mais, dans les circonstances où il n'y avait pas d'obstacle naturel à ce qu'ils le fussent, les obstacles juridiques compromettaient leur sort. Les services de recherche des naufragés et d'évacuation des malades et des blessés comportaient d'énormes risques. Les vaisseaux belligérants ou neutres, qu'ils appartinssent à l'Etat ou à des armateurs, ne pouvaient s'y livrer sans s'exposer à la confiscation. Les navires belligérants étaient sujets à capture à raison de leur pavillon. Les navires neutres étaient sujets au même traitement, à raison de l'assistance prêtée au belligérant dont ils recueillaient les marins. Il est incontestable que décharger des vaisseaux de guerre des malades ou des blessés qui les encombrent, c'est leur rendre plus de souplesse et plus d'aisance pour la poursuite de leurs opérations ; il est certain que recueillir des naufragés qui pourront, du port où ils auront débarqué, regagner leur pays pour reprendre du service, c'est aussi prêter aide au belligérant à qui appartiennent ces naufragés. La crainte des risques devait naturellement mettre obstacle à l'armement de navires belligérants ou neutres en vue de porter secours, de façon régulière et suivie, aux malades, blessés et naufragés ; elle devait également détourner tous les navires de recueillir accidentellement à leur bord, ces malades, blessés et naufragés.

**83.— La Convention de Genève du 22 août 1864 concernant**

les secours aux militaires blessés sur les champs de bataille (1) ne visait que la guerre sur terre. Dès 1868, une Conférence, réunie à Genève pour compléter la Convention de 1864, s'était préoccupée d'appliquer, sur mer, les principes admis pour la guerre continentale (2). Dans ses articles additionnels à la Convention de Genève, du 20 octobre 1868, elle avait consacré les articles 6 à 14 à la guerre maritime (3).

(1) V. de Clercq, t. IX, p. 118 et suiv.

(2) V. sur l'origine de la Conférence de 1868, Georges Cauwès, *L'extension des principes de la Convention de Genève aux guerres maritimes*, Paris, 1899, p. 32 et suiv.

(3) ART. 6. — Les embarcations qui, à leurs risques et périls, pendant et après le combat, recueillent, ou qui ayant recueilli des naufragés et des blessés, les portent à bord d'un navire soit neutre, soit hospitalier, jouiront, jusqu'à l'accomplissement de leur mission, de la part de neutralité que les circonstances du combat et la situation des navires en conflit permettront de leur appliquer.

L'appréciation de ces circonstances est confiée à l'humanité de tous les combattants.

Les naufragés et blessés ainsi recueillis et sauvés ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

ART. 7. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est déclaré neutre. Il emporte, en quittant le navire, les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

ART. 8. — Le personnel désigné dans l'article précédent doit continuer à remplir ses fonctions sur le bâtiment capturé, concourir aux évacuations de blessés faites par le vainqueur ; puis il doit être libre de rejoindre son pays.

ART. 9. — Les bâtiments-hôpitaux militaires restent soumis aux lois de la guerre en ce qui concerne le matériel ; ils deviennent la propriété du capteur, mais il ne pourra les détourner de leur affectation spéciale pendant la durée de la guerre.

ART. 10. — Tout bâtiment de commerce, à quelque nation qu'il appartienne, chargé exclusivement de blessés et de malades dont il opère l'évacuation, est couvert par la neutralité ; mais le fait seul de la visite, notifié sur le journal de bord par un croiseur ennemi, rend les blessés et les malades incapables de servir pendant la durée de la guerre. Le croiseur aura même le droit de mettre à bord un commissaire pour accompagner le convoi et vé-

Mais ces articles avaient soulevé des objections ; ils n'avaient pas été ratifiés. Toutefois, malgré leur imperfection et leur insuccès, ils devaient servir de point de départ pour les réformes nécessaires. S'ils ont donné lieu à des critiques au lendemain même de leur signature, ils ont été l'objet d'études

---

rifier ainsi la bonne foi de l'opération.

Si le bâtiment de commerce contenait, en outre, un chargement, la neutralité le couvrirait encore pourvu que ce chargement ne fût pas de nature à être confisqué par le belligérant.

Les belligérants conservent le droit d'interdire aux bâtiments neutralisés toute communication et toute direction qu'ils jugeraient nuisibles au secret de leurs opérations.

Dans les cas urgents, des conventions particulières pourront être faites par les commandants en chef pour neutraliser momentanément, d'une manière spéciale, les navires destinés à l'évacuation des blessés ou des malades.

ART. 11. — Les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs.

ART. 12. — Le drapeau distinctif à joindre au pavillon national pour indiquer un navire ou une embarcation quelconque qui réclame le bénéfice de la neutralité en vertu des principes de cette Convention, est le pavillon blanc à croix rouge.

Les belligérants exercent à cet égard toute vérification qu'ils jugent nécessaire.

Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une batterie verte.

ART. 13. — Les navires hospitaliers équipés aux frais des sociétés de secours reconnues par les gouvernements signataires de cette Convention, pourvus de commissions émanées du souverain qui aura donné l'autorisation expresse de leur armement et d'un document de l'autorité maritime compétente, stipulant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final, et qu'ils étaient alors uniquement appropriés au but de leur mission, seront considérés comme neutres, ainsi que tout leur personnel.

Ils seront respectés et protégés par les belligérants.

Ils se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge. La marque distinctive de leur personnel, dans l'exercice de ses fonctions, sera un brassard aux mêmes couleurs ; leur peinture extérieure sera blanche avec bat-

approfondies (1), et la circulaire du comte Mouravieff, du 30 décembre 1898/11 janvier 1899, a inscrit au programme de la première Conférence de la Paix « l'adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève sur la base des articles additionnels de 1868 » (2). La Conférence de 1899 a formulé les principes essentiels dans une des Conventions du 29 juillet (3). Elle a exempté de confiscation, sous certaines conditions, les bâtiments belligérants ou neutres qui seraient exclusivement affectés au service des blessés, malades et naufragés ; elle a stipulé que, pour les autres navires, le fait de transporter des blessés, malades et naufragés n'empirerait pas leur condition. La Convention de Genève de 1864 ayant été révisée

#### terie rouge.

Ces navires porteront secours et assistance aux blessés et aux naufragés des belligérants, sans distinction de nationalité. Ils ne devront gêner, en aucune manière, les mouvements des combattants.

Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls.

Les belligérants auront, sur eux, le droit de contrôle et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner et les détenir si la gravité des circonstances l'exigeait.

Les blessés et les naufragés recueillis par ces navires ne pourront être réclamés par aucun des combattants et il leur sera imposé de ne pas servir pendant la durée de la guerre.

**ART. 14.** — Dans les guerres maritimes, toute forte présomption que l'un des belligérants profite du bénéfice de la neutralité dans un autre intérêt que celui des blessés et des malades, permet à l'autre belligérant, jusqu'à preuve du contraire, de suspendre la convention à son égard.

Si cette présomption devient une certitude, la Convention peut même lui être dénoncée pour toute la durée de la guerre.

(1) Rapport de M. Renault à la première Conférence de la Paix, *Conférence internationale de la Paix*, 1899, p. 30.

(2) Louis Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 3.

(3) Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864. *Ibid.*, p. 39 et suiv.

en 1906, la deuxième Conférence de la Paix de 1907 a révisé, à son tour, la Convention de 1899 afin de la mettre en harmonie avec celle de 1906. Mais elle n'a guère fait que compléter et développer les dispositions arrêtées en 1899 ; elle ne les a modifiées que sur des points d'importance secondaire. La Convention du 18 octobre 1907 est destinée, sans doute, à remplacer celle du 29 juillet 1899. Toutefois, comme certaines de ses innovations pourraient ne pas obtenir l'agrément de toutes les Puissances signataires de la Convention de 1899, il eût été imprudent d'abroger celle-ci. La Convention de 1899 restera donc en vigueur « dans les rapports entre les Puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas » la Convention de 1907 (1).

Il convient, par suite, d'examiner séparément les dispositions de la Convention de 1899 et les additions ou modifications opérées en 1907 (2).

#### § 1. — *Convention du 29 juillet 1899.*

**84.** — La Convention, rédigée avec beaucoup d'ordre, traite successivement de la condition : 1<sup>o</sup> des bâtiments qui portent secours aux blessés, malades et naufragés ; 2<sup>o</sup> du personnel religieux, médical et hospitalier ; 3<sup>o</sup> des marins et militaires embarqués.

(1) D'après l'article 24 de la Convention du 18 octobre 1907, les Puissances non signataires ne sont admises à adhérer qu'après avoir accepté la Convention de Genève du 6 juillet 1906. *Ibid.*, p. 138.

(2) La Convention de 1907 n'est pas une Convention additionnelle à la Convention de 1906 ; c'est une Convention complète qui reproduit les principes adoptés en 1899, en leur donnant plus de développements et en modifiant, sur quelques points, les dispositions de 1899. V. sur les deux conventions, l'excellent *Manuel de la Croix Rouge* de MM. Fauchille et Politis, Paris, 1908.

**85. — Bâtiments de secours.** — En ce qui concerne les bâtiments, elle distingue, d'une part, les bâtiments hospitaliers c'est-à-dire exclusivement affectés au service de secours et les bâtiments « portant ou recueillant » accidentellement « des blessés, des malades ou des naufragés des belligérants ».

Les bâtiments hospitaliers se subdivisent en deux catégories : les bâtiments-hôpitaux militaires « c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les Etats spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés » et les bâtiments hospitaliers « équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues » par leur gouvernement (1). Les bâtiments-hôpitaux des belligérants sont seuls visés par la Convention. Au contraire, les bâtiments hospitaliers équipés aux frais de particuliers ou de sociétés de secours peuvent appartenir soit à des belligérants, soit à des neutres (2).

(1) « Les idées générales qui nous ont guidés, dit M. Renault dans son rapport général, sont les suivantes : Il faut se borner à poser les principes essentiels et ne pas entrer dans des détails d'organisation et de réglementation qu'il appartient à chaque Etat d'arrêter suivant ses intérêts ou ses habitudes. Nous déterminons quelle doit être, au point de vue international, la condition juridique des bâtiments hospitaliers. Mais comment seront organisés ces bâtiments ? Quel sera le rôle des bâtiments de l'Etat ou des bâtiments des sociétés de secours ? Admettra-t-on même des bâtiments que des particuliers voudraient affecter au service hospitalier pendant la guerre ? Ce sont des questions qui doivent être traitées par chaque gouvernement, qui ne sont pas susceptibles d'une solution uniforme parce que les situations sont diverses. Suivant les pays, le concours de la charité privée sera plus ou moins actif ». *Conférence internationale de la Paix*, 1899, I, p. 30.

(2) « Le service sanitaire spécial, disent MM. Fauchille et Politis, peut, d'après l'article 3 de la Convention, comprendre, en troisième lieu, des navires neutres. Cette décision constitue, dans un intérêt humanitaire, une dérogation aux règles de la neutralité ; le neutre qui, avec l'autorisation de son gouvernement, fournit une

Ils peuvent porter un pavillon belligérant ou un pavillon neutre.

**86.** — Tous les bâtiments hospitaliers sont soumis à certaines conditions pour jouir des immunités stipulées dans la Convention : parmi ces conditions, il en est qui sont communes à tous, il en est d'autres qui sont spéciales soit aux bâtiments d'Etat, soit aux bâtiments privés, et, pour les bâtiments privés, quelques différences existent entre les vaisseaux portant pavillon belligérant et les navires battant pavillon neutre.

**87.** — Il est nécessaire que les Etats belligérants sachent à l'avance quels sont les bâtiments affectés au service hospitalier ; il est nécessaire que le caractère de ces navires soit affirmé par des signes aisément reconnaissables et qu'il ne puisse ni être affirmé sans garanties suffisantes ni modifié au cours de la guerre.

Par suite, aucun bâtiment hospitalier ne peut être mis en service sans une notification préalable aux Puissances belligérantes. Cette notification peut être faite soit à l'ouverture, soit au cours des hostilités (1). Elle doit être faite par le gouverne-

assistance à l'une des armées ou même à toutes les deux favorise en effet le belligérant choisi ou des deux celui dont le service sanitaire, plus réduit ou plus affaibli, permet la moindre résistance. Mais la Convention, estimant que les devoirs de la neutralité s'imposent plus étroitement aux Etats qu'à leurs sujets, n'a dérogé, que pour ces derniers, au droit commun. Ce sont seulement les navires privés neutres, appartenant à des particuliers ou à des sociétés de secours officiellement reconnues, qu'elle déclare susceptibles de constituer des bâtiments hospitaliers ; les Etats neutres ne sauraient mettre leurs propres bâtiments à la disposition des belligérants ». *Manuel de la Croix Rouge*, p. 81.

(1) « Chaque belligérant, dit encore M. Renault, doit connaître les bâtiments de son adversaire auxquels des immunités particu-

ment dont le navire porte le pavillon. Elle suffit à affirmer le caractère des bâtiments-hôpitaux militaires appartenant aux belligérants : en ce qui concerne les navires appartenant à des particuliers ou à des sociétés de secours, la Convention exige que le caractère hospitalier soit, en outre, affirmé par une commission officielle et, s'il s'agit de navires portant pavillon belligérant, par un « document de l'autorité compétente déclarant que ces navires ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final » (1).

« Il va sans dire, lit-on dans le rapport général de M. Renault, que l'affectation hospitalière donnée à un navire et communiquée à l'adversaire ne pourra être modifiée pendant la durée de la guerre. Autrement des abus seraient possibles ; on donnerait le caractère hospitalier à un navire pour le faire parvenir en sécurité à un endroit déterminé et on le transformerait en bâtiment destiné à des opérations hostiles » (2).

---

lières sont accordées ; il sera donc nécessaire que les noms de ces bâtiments aient été officiellement communiqués. A quel moment cette communication devra-t-elle avoir été faite ? Au moment même de l'ouverture des hostilités, les belligérants doivent naturellement se notifier les noms de leurs bâtiments-hôpitaux. Mais il serait excessif de n'accepter que les notifications faites à ce moment. Un belligérant peut avoir été surpris par la guerre, il n'avait pas d'avance construit ou aménagé des bâtiments-hôpitaux ; ou bien la guerre prend de grandes proportions et les bâtiments-hôpitaux existants sont jugés insuffisants. Ne serait-il pas cruel d'interdire aux belligérants la faculté de développer leur service hospitalier suivant les nécessités de la guerre, par conséquent d'aménager de nouveaux bâtiments ? » *Conférence internationale de la Paix, 1899, I, p. 31.*

(1) ART. 2. — « Si on ne réclame pas des bâtiments neutres une semblable justification, disent MM. Fauchille et Politis, c'est parce qu'on a pensé que vis-à-vis d'un État neutre il serait excessif de ne pas se contenter de la commission délivrée par lui ; il y a du reste moins de raison de suspecter à l'égard des neutres qu'à l'égard des belligérants la sincérité de leur commission ». *Manuel de la Croix Rouge, p. 83.*

(2) *Conférence internationale de la Paix, 1899, I, p. 32.*

L'observation, faite à propos des bâtiments-hôpitaux militaires, conserve toute sa force à l'égard des bâtiments hospitaliers appartenant à des particuliers ou à des sociétés de secours belligérants. En ce qui concerne les navires neutres, si les mêmes fraudes ne sont pas à redouter, les changements d'affectation ne seraient pas moins suspects. Les bâtiments neutres n'ont, en effet, nul besoin de réclamer le caractère hospitalier pour être libres de secourir, sans risques, les blessés, malades ou naufragés ; ils n'ont point de motif de réclamer ce caractère si leur zèle charitable doit être intermittent ; s'ils étaient libres de modifier, à leur gré, leur condition, il ne pourrait s'ensuivre que confusions et occasions de poursuivre des opérations illicites sous le couvert d'une notification dont la Convention de 1899 ne prévoit d'ailleurs pas le retrait.

**88.** — Les Etats belligérants et les bâtiments hospitaliers ont également intérêt à ce que ces derniers soient aisément reconnaissables à distance. La Convention prescrit, à cet effet, l'emploi de divers signes distinctifs, les uns fixes, les autres mobiles qui permettront d'affirmer nettement la qualité des navires hospitaliers sans permettre de la dissimuler. « Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture blanche avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi environ de largeur ». Les bâtiments hospitaliers appartenant à des particuliers ou à des sociétés de secours officiellement reconnues, belligérants ou neutres, « seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de largeur environ ». Pour les embarcations dépendant des navires hospitaliers ou pour les navires de faible tonnage qui pourraient être affectés au service hospitalier, la largeur de la bande ne pourrait être conservée ; cette largeur sera réduite de façon à être proportionnée aux dimensions de ces embarcations ou bâtiments.

« Tous les bâtiments hospitaliers se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge prévu par la Convention de Genève » (1).

**89.** — Les bâtiments hôpitaux militaires des belligérants et les bâtiments hospitaliers dûment commissionnés dont les noms auront été notifiés, en temps utile, aux belligérants doivent être respectés et sont exempts de capture. L'immunité qui leur est ainsi accordée « n'est pas motivée par leur intérêt propre, mais par l'intérêt des victimes de la guerre auxquelles ils se proposent de porter secours. Cet intérêt, si respectable qu'il soit, ne doit pas faire perdre de vue le but même de la guerre (2). Cette double idée explique deux séries de dispositions.

« Tout d'abord le bouthospitalier ne doit pas être exclusivement égoïste. Les navires dont il s'agit doivent fournir leur assistance aux victimes de la guerre, sans distinction de nationalité. Cela ne s'applique pas seulement aux bâtiments neutres, qui, par exemple, donnent leur concours charitable aux deux partis ; cela s'applique également aux bâtiments des belligérants. Ainsi se justifie l'immunité qui leur est accordée. Chaque belligérant renonce au droit de capture des bâtiments de cette espèce qui

(1) Art. 5.

(2) «... Tout en étant préoccupé des exigences de l'humanité, disait au début de son rapport M. Renault, il ne faut pas oublier les nécessités de la guerre ; il convient d'éviter des préoccupations inspirées sans doute par des sentiments généreux, mais exposées à être fréquemment méconnues par les belligérants dont elles entraîneraient l'action. L'humanité ne gagne pas beaucoup par l'adoption d'une règle qui doit rester à l'état de lettre morte et la notion du respect des engagements pris s'en affaiblit. Il est donc indispensable de n'imposer que des obligations qui puissent être exécutées en toute circonstance et de laisser aux combattants la latitude dont ils ont besoin ; il est à espérer qu'ils n'en useront pas pour entraver inutilement l'action hospitalière ». *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 30.

appartiennent à son adversaire. Cette renonciation est dictée par une pensée charitable et aussi par l'intérêt bien entendu, puisque, le cas échéant, ces navires rendront service à ses marins comme à ceux de son ennemi » (1).

D'autre part, ces navires « ne serviront à aucun autre but ; ils ne pourront, sous aucun prétexte, être directement ou indirectement utilisés pour une opération militaire quelconque : informations à recueillir, dépêches à transmettre, combattants, armes ou munitions à transporter » (2).

**90.** — « Tout en s'en tenant simplement à leur rôle charitable, les bâtiments hospitaliers ne devront en rien gêner les mouvements des belligérants. Ceux-ci peuvent demander, accepter ou refuser leur concours. Ils peuvent leur enjoindre de s'éloigner soit purement et simplement, soit en leur imposant une direction déterminée. Dans ce dernier cas, il pourra quelquefois paraître nécessaire de mettre un commissaire à bord afin d'assurer la parfaite exécution des ordres donnés. Enfin, dans des circonstances particulièrement graves, le droit des belligérants pourra aller jusqu'à retenir les bâtiments hospitaliers ; cela peut être nécessaire par exemple pour assurer le secret absolu d'une opération.

« Pour éviter les contestations sur l'existence ou le sens d'un ordre donné, il est désirable que le belligérant mentionne cet ordre sur le journal de bord du bâtiment hospitalier ». Mais « l'état de la mer, l'extrême urgence peuvent mettre obstacle à l'accomplissement de cette formalité » qui ne saurait être exigée d'une manière absolue. « Le bâtiment hospitalier ne serait » donc « pas admis à invoquer la non-inscription sur

(1) Rapport général de M. Renault, *ibid.*, p. 33.

(2) *Ibid.*, p. 34.

son journal de bord pour se justifier de l'inobservation des ordres reçus, alors que la preuve de ces ordres serait fournie d'une autre manière » (1).

Enfin les belligérants « ont le droit de contrôle et de visite sur tous les bâtiments hospitaliers sans exception. Il faut qu'ils puissent s'assurer qu'aucun abus n'est commis, que les bâtiments ne sont en rien détournés de leur destination charitable. Le droit de visite est ici la contre-partie nécessaire de l'immunité et il n'y a pas lieu de s'étonner de le voir appliqué même à des bâtiments de l'Etat. Ces bâtiments visités seraient capturés si on les avait laissés sous l'empire du droit commun ; la visite n'empêche donc pas leur situation, elle est une condition du sort plus favorable qui leur est fait » (2).

**91.**— Les bâtiments hospitaliers seuls jouissent de l'exemption de capture. Les navires qui, accidentellement, recueilleraient et transporterait des blessés, malades et naufragés ne seraient pas, pour ce fait, exonérés de la confiscation qu'ils auraient pu d'ailleurs encourir. Mais la Convention du 29 juillet 1899 adoucit, à leur égard, le droit antérieur. Si le transport des blessés, malades et naufragés n'entraîne pas amélioration de leur sort, il n'entraîne pas davantage aggravation. Le principe nouveau ne change rien à la condition des vaisseaux belligérants, mais il modifie notablement la situation des navires neutres. Ces derniers, auparavant, pouvaient être confisqués pour le seul fait du transport de blessés, malades ou naufragés de l'ennemi, parce que ce fait pouvait être considéré comme un acte d'assistance illicite ; désormais, ils ne peuvent plus l'être, parce que ce fait est proclamé licite ; ils ne peu-

---

(1) Rapport de M. Renault, *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 34.

(2) *Ibid.*, p. 34.

vent l'être que pour une violation de neutralité telle que rupture de blocus ou transport de contrebande dont leur assistance charitable n'efface ni ne prévient les effets.

**92. — Personnel de secours.** — Le personnel qui se trouve à bord d'un navire hospitalier est couvert par l'immunité dont jouit ce navire ; « le bâtiment étant respecté, le personnel qu'il porte ne sera pas troublé dans l'exercice de ses fonctions » (1). Il n'était donc besoin d'aucune stipulation concernant ce personnel.

Il en était tout autrement du personnel sanitaire à bord d'un navire de guerre tombé au pouvoir de l'ennemi. D'après le droit commun, ce personnel devenait prisonnier de guerre. Il fallait une disposition précise pour assurer sa libération. L'article 7 déclare que « le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre ; qu'il emporte, en quittant le navire, les objets et instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière ». Le matériel sanitaire appartenant au navire suit, au contraire, le sort de ce dernier. Si le personnel sanitaire n'est pas prisonnier de guerre, il ne s'ensuit pas qu'il soit libre de partir à son gré. Il doit continuer à remplir ses fonctions tant que ses secours sont nécessaires ; il ne peut se retirer que « lorsque le commandant en chef le juge possible » (2). Tant qu'il est retenu, il doit recevoir du belligérant

(1) *Ibid.*, p. 36.

(2) « On peut bien, dit M. Renault, dans son rapport, poser le principe que le personnel sanitaire entre les mains de l'ennemi n'est pas prisonnier de guerre, mais non préciser le moment où il aura le droit de s'en aller. On est obligé de s'en remettre sur ce point au commandant en chef, les circonstances étant essentiellement variables et ne prêtant pas à une réglementation stricte. Il faut que le commandant soit bien pénétré de cette idée qu'il n'a

qui le retient « le traitement intégral auquel il a droit d'après les règles de son propre pays ».

**93. — Condition des blessés, malades et naufragés.** — La condition des blessés, malades et naufragés est réglée par les articles 8 et 9 de la Convention. On a évité, à dessein, en ce qui les concerne, d'employer l'expression « les victimes de la guerre maritime » car cette expression, vraie dans la plupart des cas, ne l'eût pas été dans tous. Les règles prévues doivent, en effet, s'appliquer « du moment qu'il y a des blessés et malades à bord de bâtiments de mer, sans qu'il y ait à rechercher si c'est en mer ou sur terre que la blessure a été faite ou que la maladie s'est déclarée » (1).

« Les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs ».

Le principe, posé en ces termes par l'article 8, doit être également appliqué aux naufragés avec les modifications résultant de la différence des situations. Cela résulte, à l'évidence, de la disposition de l'article 4 qui prescrit à tous bâtiments hospitaliers de secourir, sans distinction de nationalité, les naufragés aussi bien que les blessés et les malades.

**94. —** Les blessés, malades ou naufragés tombés au pouvoir de l'ennemi sont naturellement prisonniers de guerre ; les autres demeurent libres de reprendre du service après guérison.

D'après l'article 13 additionnel de 1868, les blessés et les naufragés, recueillis par des navires hospitaliers équipés par des sociétés de secours, ne pouvaient être faits prisonniers, mais ils

pas en son pouvoir des prisonniers de guerre et qu'il n'a pas la faculté de les retenir capricieusement ». *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 36.

(1) Rapport général de M. Renault, *ibid.*, p. 37.

devenaient incapables de servir pendant la durée de la guerre. Ces deux solutions étaient également critiquables. Il n'y a pas de raison de soustraire aux prises des belligérants les marins ou les militaires ennemis, fussent-ils blessés ou naufragés, et il n'y a pas de raison sérieuse de leur interdire de reprendre les armes s'ils ont été conduits au port sans rencontrer de croiseurs ennemis (1).

A très juste titre, l'article 9 laisse toute liberté aux blessés, malades et naufragés qui ne tombent pas au pouvoir de l'ennemi et laisse, d'autre part, aux belligérants, toute latitude pour régler le sort des blessés, malades et naufragés à bord des navires rencontrés. « Le croiseur, dit M. Renault, dans son rapport (2), reste donc libre d'agir suivant les circonstances : il peut garder les prisonniers, les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre, ou, au besoin même, sur un port ennemi, dans le cas où il n'y aurait pas d'autre port à proximité. Il prendra aussi ce dernier parti quand il n'y aura plus que des blessés ou des malades assez gravement atteints. Il n'aura pas d'intérêt à se charger ou à charger inutilement son pays de blessés et de malades ennemis. Le plus souvent, donc, les navires, hospitaliers ou autres, ainsi chargés de blessés et de

---

(1) La seule raison qui pourrait être invoquée pour leur interdire de reprendre les armes est que leur rapatriement n'aurait pu être effectué si la Convention n'avait permis, grâce aux immunités qu'elle a établies, l'organisation de services hospitaliers. Cela est vrai, sans doute, et peut-être les blessés ou naufragés fussent-ils morts, faute de secours, sans les navires hospitaliers, mais peut-être aussi eussent-ils été recueillis et soignés à bord de navires de guerre de leur propre pays, auquel cas ils auraient été libres de combattre de nouveau. Il est beaucoup plus rationnel d'écartier les solutions reposant sur des hypothèses incertaines, pour s'en tenir aux réalités.

(2) *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 38.

malades ne seront pas détournés de leur destination. L'humanité et l'intérêt du belligérant commanderont également cette solution. Mais le droit du belligérant ne peut être méconnu. Les blessés ou malades qui sont ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre. Il va sans dire que, s'ils viennent à être échangés, leur situation de prisonniers de guerre en liberté sur parole cesse et qu'ils reprennent leur liberté d'action ».

### § 2. — *Convention de 1907.*

**95. — Bâtiments de secours.** — La Convention de 1907 comme celle de 1899, prévoit que les blessés, malades et naufragés pourront être secourus soit par des bâtiments hospitaliers, soit par des navires ne prêtant qu'accidentellement leur concours.

Elle ne modifie nullement les conditions que doivent remplir les bâtiments hospitaliers appartenant aux belligérants. Elle modifie, au contraire, les conditions du concours des bâtiments hospitaliers portant pavillon neutre.

**96. —** La Convention de 1899 laissait à ces derniers une complète autonomie ; si elle les soumettait au contrôle des deux belligérants, elle leur permettait d'agir en vertu d'une commission délivrée et d'une notification adressée aux belligérants par la Puissance dont ils portaient le pavillon. Elle ne leur imposait pas l'obligation d'être attachés au service sanitaire d'un des belligérants.

La Convention de Genève de 1906, à la différence de la Convention de 1864, a formellement autorisé les sociétés reconnues des pays neutres à intervenir dans les guerres sur terre, mais elle a stipulé que ces sociétés ne pourraient prêter leur concours « à un belligérant qu'avec l'assentiment de leur

propre gouvernement et l'autorisation du belligérant lui-même » ; elle a stipulé, en même temps, que le belligérant qui accepterait ce concours serait tenu « avant tout emploi, d'en faire la notification à son ennemi » (1).

La majorité du Comité d'examen de la deuxième sous-commission de la troisième commission fut d'avis d'assimiler, à cet égard, les bâtiments hospitaliers neutres aux ambulances neutres, d'obliger, par conséquent, ces navires à « entrer dans le service hospitalier » d'un belligérant (2).

L'analogie est cependant sur ce point « plus apparente que réelle entre la guerre maritime et la guerre terrestre » (3). Selon les très justes observations de M. Renault (4), « l'ambulance neutre, par la nature des choses, est et doit être incorporée dans le service hospitalier d'un des belligérants, car elle opère nécessairement dans les lignes de l'un d'entre eux ; cette situation n'est pas nécessairement celle du navire hospitalier neutre qui exerce son activité en pleine mer et, la plupart du temps, avec une entière liberté d'action ». En outre, l'exigence nouvelle « est de nature à décourager la bonne volonté des neutres. Il se peut, en effet, qu'un navire hospitalier neutre veuille conserver son indépendance dans les limites fixées par l'article 4 de la Convention de 1899. Le cas peut se présenter où un navire de ce genre désirerait apporter un concours égal aux deux belligérants, s'il appartient par exemple à un pays neutre, voisin du théâtre des opérations. C'est aller contre ses sentiments

(1) Article 11. *Convention de Genève. Actes de la Conférence de révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*, p. 285.

(2) Observations de M. Renault à la deuxième séance de la troisième commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 294.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

que de l'obliger à se mettre au service d'un des belligérants alors que, conformément à l'esprit charitable des Conventions de Genève, il désirerait porter secours aux deux partis» (1).

Néanmoins, la Conférence a cru devoir soumettre les bâtiments hospitaliers neutres à l'autorité directe d'un des belligérants, soit en vue d'assurer le bon ordre au cas où ces navires seraient nombreux, soit afin d'éviter les abus. Elle a pensé que les abus — notamment en ce qui concerne l'usage des appareils radio-télégraphiques — auraient plus de chances d'être prévenus ou réprimés, s'ils engageaient la responsabilité du belligérant chargé de la surveillance (2). Par suite, les bâtiments hos-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 294.

(2) «... Quoique nous n'ayons pas en cette matière, dit le contre-amiral Siegel au nom de la Délégation allemande, à la deuxième séance de la troisième commission, une expérience plus complète qu'en 1899, nous avons été, après réflexion, amenés à croire que les belligérants seront moins gênés par les navires hospitaliers neutres et qu'il y aura plus de garantie contre les abus éventuels, si les belligérants exercent sur les navires hospitaliers une autorité plus grande... L'acceptation de cette autorité ne crée pas, pour les bâtiments hospitaliers, une situation très différente de l'état de choses actuellement existant d'après les dispositions de l'article précédent. En effet, notre demande n'implique, pour les navires hospitaliers neutres, aucune autre obligation que celle de choisir la Puissance à laquelle ils veulent être attachés. Ils feront ainsi spontanément un acte auquel le belligérant les peut contraindre.

« Cette dépendance a, d'autre part, ce grand avantage que la puissance qui prend autorité sur un navire hospitalier, assume aussi une entière responsabilité à son égard en même temps qu'elle surveille et contrôle ses actes. Je ne puis croire que la mesure que nous proposons soit trop dure et qu'elle soit de nature à détourner un navire quelconque de ses intentions humanitaires pour la seule raison qu'il sera obligé de se mettre sous l'autorité d'un belligérant qui, d'ailleurs, le protégera en cas de nécessité : sans cette dépendance, la protection spéciale manquerait au navire hospitalier.

« Si notre proposition peut restreindre un peu l'indépendance

pitaliers neutres ne pourront agir qu'à la condition de s'être mis sous la direction de l'un des belligérants, avec l'assentiment préalable de leur propre gouvernement et avec l'autorisation du belligérant lui-même » ; c'est à ce dernier, responsable

---

des bâtiments hospitaliers neutres, ce que je ne crois pas, il est, d'autre part, certain qu'elle présente un grand intérêt en ce qui concerne le bon ordre et les nécessités de la guerre. On ne saurait connaître d'avance le nombre des navires hospitaliers qui se rendront au lieu où se rassembleront les belligérants. Serait-il pratique de permettre à ces navires, qui arrivent peut-être en nombre considérable, et en des moments différents, de se mouvoir librement dans les eaux où s'effectuent les opérations, qu'ils ne soient ni soumis à un contrôle efficace ni placés sous une direction protectrice. Ne serait-il pas plus simple, pour éviter des malentendus toujours à redouter, surtout si les navires se trouvent près de la côte, d'obliger les navires hospitaliers neutres à se ranger, dès leur arrivée, sous l'autorité de l'un des belligérants qui les dirigera ensuite comme bon lui plaira.

« Il ne faut pas, d'autre part, perdre de vue que l'état des choses n'est plus le même qu'autrefois.

« Deux nouvelles dispositions, nouvellement introduites dans la Convention, ont modifié cet état de choses, et il est nécessaire d'en tenir compte.

« 1<sup>o</sup> Nous avons reconnu la nécessité de permettre aux bâtiments hospitaliers neutres l'armement de leur personnel pour les mettre en état de maintenir l'ordre nécessaire et de défendre au besoin les blessés et malades.

« 2<sup>o</sup> On a admis la possibilité d'une installation radio-télégraphique à bord des navires hospitaliers.

« Ces deux concessions étaient nécessaires pour mettre les navires en état de répondre aux services qu'on leur demandera, mais elles ont pour corollaire l'établissement d'un contrôle qui prévienne et empêche tout abus. Quoi qu'il puisse être de la plus haute importance, pour un navire hospitalier, de pouvoir se servir de la télégraphie sans fil qui est devenue un moyen indispensable pour la navigation moderne, aucun commandant en chef n'autorisera la présence d'un tel navire, s'il est à craindre que les appareils ne soient employés d'une manière indiscrète et dangereuse. De même, il doit exister une garantie que les armes permises aux navires hospitaliers ne serviront qu'à la légitime défense.

« Pour toutes ces raisons, je suis convaincu que les bâtiments

de leur action, qu'incombe désormais l'obligation de notifier leur nom à son adversaire « dès l'ouverture ou dans le cours des hostilités, en tout cas, avant tout emploi » (1).

Les navires hospitaliers neutres ainsi placés sous la direction d'un belligérant devront arborer à leur grand mât le pavillon de ce belligérant ; comme ils doivent arborer également leur pavillon national et le pavillon blanc à croix rouge, ils porteront trois pavillons. Ils auraient toutefois à rentrer le pavillon national du belligérant dont ils relèvent s'ils étaient détenus par l'autre belligérant, à raison de la gravité des circonstances (2).

**97.** — La Convention de 1899 ne contenait aucune disposition concernant les signes distinctifs que les bâtiments hospitaliers pourraient employer la nuit pour faire connaître leur qualité. La délégation allemande proposa, en 1907, de faire reconnaître ces bâtiments, la nuit, au moyen de trois feux vert, blanc, vert, mais la proposition souleva des objections. D'une part, elle semblait imposer aux bâtiments hospitaliers l'obligation de porter ces feux ; or il serait excessif d'obliger

hospitaliers neutres doivent être soumis à une autorité supérieure qui les contrôle, les protège et qui en prenne la responsabilité. Les navires hospitaliers neutres peuvent aisément répondre à cette demande en se plaçant sous la direction d'un des belligérants. Le signe extérieur de cet acte serait le pavillon de la Puissance à laquelle ils se rattachent, pavillon qui d'ailleurs ne remplacera nullement leur pavillon national.

« Ce dernier flottera à sa place ordinaire tandis que le pavillon du belligérant sera arboré au grand mât en même temps que la Croix rouge de Genève. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 295-296.

(1) Art. 3.

(2) Article 5. — Les bâtiments hospitaliers belligérants devraient également rentrer leur pavillon national, s'ils étaient détenus par l'ennemi conformément à l'article 4 de la Convention.

des bâtiments hospitaliers; accompagnant une escadre, à avoir des feux qui serviraient à dénoncer la présence de celle-ci ; d'autre part, des feux essentiellement mobiles prêteraient facilement aux abus ; il serait trop aisé à des navires d'arburer indûment ces feux pour échapper aux prises de l'ennemi. L'article 5 § 6 de la Convention de 1907 dispose que les bâtiments hospitaliers (et leurs embarcations) ont la faculté, non l'obligation, de se faire reconnaître la nuit « pour s'assurer le respect auquel ils ont droit », et qu'ils doivent, s'ils veulent user de cette faculté, prendre, avec l'assentiment du belligérant qu'ils accompagnent « les mesures nécessaires pour que la peinture qui les caractérise soit suffisamment apparente » (1).

---

(1) La Convention de 1907 ne modifie pas les signes distinctifs adoptés en 1899. Les délégations de Turquie et de Perse, toutefois, ont déclaré que, tout en s'engageant à respecter le pavillon blanc à croix rouge, leurs gouvernements ne pouvaient s'engager à l'employer pour leurs navires hospitaliers et qu'ils entendaient se réservier la faculté d'arburer le pavillon blanc soit avec un croissant rouge (Turquie), soit avec un lion et soleil rouge (Perse). Le président de la troisième commission, Comte Tornielli, a constaté, à la deuxième séance de cette commission (16 juillet), « que le principe de la reconnaissance réciproque des pavillons distinctifs des navires hospitaliers, demandé par les deux délégations (turque et persane) a été accepté par les délégations d'Allemagne, d'Italie, de Russie et n'a soulevé aucune opposition ». V. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 297-299. Les déclarations turque et persane ont été reproduites à la troisième séance plénière de la Conférence (24 juillet 1907). V. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 66-67.

L'article 6 de la Convention stipule que « les signes distinctifs prévus à l'article 5 ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les bâtiments qui y sont mentionnés ». La Grande-Bretagne a fait toutefois des réserves sur cet article dont l'exécution suppose un acte législatif du Parlement britannique, comme il en avait fait sur les dispositions analogues de la Convention de Genève de 1906.

**98. — Infirmeries de vaisseaux de guerre.** — La Convention de 1899 ne contenait aucune disposition visant les infirmeries des vaisseaux de guerre. L'article 7 de la Convention de 1907 prévoit d'abord le cas, assez peu probable, où, à la suite d'abordage, un combat aurait lieu à bord d'un de ces vaisseaux : les infirmeries devraient alors « être respectées et ménagées autant que faire se pourrait ». L'article 7 règle ensuite le sort de ces infirmeries après le combat : « Ces infirmeries et leur matériel, dit-il, demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et malades. Toutefois le commandant qui les a en son pouvoir a la faculté d'en disposer, en cas de nécessité militaire importante, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent. »

**99. — Cessation des immunités.** — « La protection due aux bâtiments hospitaliers et aux infirmeries des vaisseaux cesse, aux termes de l'article 8, si l'on en use pour commettre des actes nuisibles. » Mais elle ne saurait cesser ni du fait « que le personnel de ces bâtiments et infirmeries serait armé pour le maintien de l'ordre et pour la défense des blessés ou malades », ni du seul fait « de la présence à bord d'une installation radio-télégraphique ». « Un bâtiment hospitalier peut avoir besoin de communiquer avec sa propre escadre ou avec la terre dans le but de remplir sa mission (1). » Contre les emplois illicites d'appareils radio-télégraphiques, les commandants des vaisseaux de guerre ont la faculté de prendre les mesures autorisées par l'article 4 ; ils peuvent mettre à

(1) Rapport de M. Renault à la Conférence, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 74.

bord un commissaire qui, au besoin, ferait enlever momentanément les appareils de transmission (1).

**100. — Extension des immunités.** — La Convention de 1907 maintient le principe, posé en 1899, d'après lequel les navires neutres secourant accidentellement des blessés, malades et naufragés, ne sauraient être capturés pour ce seul fait. Elle ajoute que « les belligérants pourront faire appel au zèle charitable des commandants de bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres, pour prendre à leur bord et soigner des blessés ou des malades et que les bâtiments qui auront répondu à cet appel ainsi que ceux qui, spontanément, auront recueilli des blessés, des malades ou des naufragés, jouiront d'une protection spéciale et de certaines immunités ». Elle ne précise pas la nature de cette protection et de ces immunités. Elle laisse aux commandants des navires de guerre la faculté de promettre certains avantages en échange du concours qu'ils demandent ; « un vaisseau de guerre pourra faire appel à un bâtiment peut-être éloigné, en lui promettant, par exemple, de ne pas le visiter ». Mais si les belligérants doivent tenir les promesses qu'ils ont pu faire pour obtenir un service, les neutres ne doivent pas, « par une apparence de zèle, pouvoir se soustraire aux risques que leur conduite a pu leur faire courir » (2). Aussi, « sauf les promesses qui leur auraient été faites », les bâtiments neutres restent-ils « exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises » (3).

**101. — Personnel de secours.** — La Convention de 1899 assurait, au personnel religieux, médical et hospitalier

(1) V. Rapport de M. Renault à la Conférence, *ibid.*, p. 74.

(2) *Ibid.*, p. 74-75.

(3) Art. 9.

des bâtiments capturés, la jouissance intégrale de son traitement d'après les règlements de son propre pays. La Convention de 1907, adoptant la règle de la Convention de Genève de 1906, dispose, au contraire, que ce personnel recevra les mêmes allocations et la même solde que le personnel des mêmes grades de la marine du capteur.

**102. — Condition des blessés, malades et naufragés.** — Les principes concernant le sort des blessés, malades et naufragés ne sont pas modifiés ; mais des dispositions nouvelles précisent, pour certains cas, l'application de ces principes. Aux termes de l'article 12, « tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante peut réclamer la remise des blessés, malades ou naufragés qui sont à bord de bâtiments-hôpitaux militaires, de bâtiments hospitaliers de sociétés de secours ou de particuliers, de navires de commerce, yachts et embarcations, quelle que soit la nationalité de ces bâtiments ».

« Il n'y a là, dit M. Renault (1), qu'une application d'un principe général en vertu duquel les combattants d'un belligérant qui tombent au pouvoir de la partie adverse, sont, par cela même, ses prisonniers. Evidemment le belligérant n'aura pas toujours intérêt à user de son droit. Souvent, il aura tout avantage à laisser les blessés ou malades là où ils sont et à ne

(1) Rapport à la Conférence. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 75. La délégation britannique a fait, à la troisième séance plénière de la conférence, des réserves sur l'article 12. Sir Edward Fry a « fait observer que le gouvernement britannique ne saurait se ranger à l'opinion exprimée dans le rapport quant au droit d'un navire de guerre d'un belligérant d'exiger la remise des blessés, malades ou naufragés à bord d'un bâtiment de commerce naviguant sous pavillon neutre. A défaut d'une convention spéciale, le gouvernement britannique estime que l'on ne saurait baser la reconnaissance d'un tel droit sur les principes actuels du droit international ». *Ibid.*, p. 68.

pas en prendre la charge. Mais, dans tel cas donné, il sera indispensable de ne pas laisser aller des blessés ou des malades qui seront en état de rendre de grands services à leur patrie ; cela se comprend encore plus à l'égard des naufragés valides. On a dit qu'il y aurait inhumanité à forcer un bâtiment neutre de livrer les blessés qu'il avait charitalement recueillis. Pour écarter cette objection, il n'y a qu'à réfléchir à ce que serait la situation en l'absence de convention. Le droit des gens positif permettrait non seulement de s'emparer des individus, combattants ennemis, trouvés à bord du bâtiment neutre, mais de saisir et de confisquer le navire comme ayant rendu un service *unneutral*. Ajoutons que, si des naufragés, par exemple, devaient échapper à la captivité par cela seul qu'ils auraient trouvé asile sur un bâtiment neutre, les belligérants écarteraient l'action charitable des neutres, du moment que cette action pourrait avoir pour résultat de leur causer un préjudice irréparable. L'humanité n'y gagnerait pas.

« Il est très juste d'ajouter que l'article 12... indique d'une manière limitative ce que peut faire un croiseur belligérant à l'égard des bâtiments de commerce neutres ; il ne peut les détourner de leur route et leur imposer un itinéraire déterminé. Ce droit n'est accordé par l'article 4... qu'à l'égard des bâtiments affectés spécialement au service hospitalier, qui doivent subir les conséquences du rôle particulier qui leur est assigné. Rien de semblable ne saurait être imposé à des navires de commerce qui, occasionnellement, veulent bien concourir à une œuvre charitable. Il n'y a pas à argumenter, en sens contraire, de la disposition de l'article 14 de la Convention parce que cet article ne s'occupe pas des navires mais règle uniquement le sort des blessés ou malades. » (1).

---

(1) L'article 14 reproduit purement et simplement les termes de

**103.**— La Convention de 1899 ne prévoyait pas que des blessés, malades ou naufragés pussent être recueillis à bord de navires de guerre neutres. Le fait s'est cependant produit au cours de la guerre russo-japonaise, et les navires de guerre neutres n'ont point livré ces blessés, malades ou naufragés (1). La Convention de 1907 refuse implicitement, mais nettement aux belligérants le droit d'en exiger la remise (2) ; elle ajoute qu'il « devra être pourvu, dans la mesure du possible », à ce que les blessés, malades ou naufragés recueillis à bord d'un vaisseau de guerre neutre « ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre » (art. 13). Ces blessés, malades ou naufragés, observe M. Renault, dans son rapport à la Conférence, « sont dans une situation tout à fait analogue à celle de combattants qui se réfugient en territoire neutre. Ils ne sont pas livrés à l'adversaire, mais ils doivent être gardés » (3).

**104.**— Il peut être très précieux pour les blessés, malades ou naufragés de trouver asile non seulement à bord des navires de guerre neutres — ce qui sera toujours rare — mais encore et surtout dans les ports neutres. Toutefois, l'asile en pays neutre peut être utile non seulement aux blessés, malades et

l'article 9 de la Convention de 1899 : « Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades d'un belligérant qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider, suivant les circonstances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre, ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre. »

(1) V. Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 70 ; Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 462 et suiv.

(2) L'article 12 indique les navires desquels cette remise peut être exigée ; il omet les navires de guerre neutres.

(3) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 76.

naufragés, mais encore à l'Etat belligérant dont ils relèvent. Cet asile permet d'éviter les risques de rencontre de l'ennemi qu'eût comportés une traversée plus longue ; s'il est demandé par des vaisseaux de guerre désireux de s'alléger d'un personnel encombrant, il rend ces vaisseaux plus alertes ; il leur épargne peut-être la nécessité d'un voyage, plus ou moins long, à un port national.

Deux questions avaient été soulevées, en 1899, au sujet de cet asile : 1<sup>o</sup> un Etat neutre pouvait-il l'accorder sans manquer aux devoirs de la neutralité ; 2<sup>o</sup> s'il pouvait l'accorder, devait-il garder les blessés, malades ou naufragés ou pouvait-il les laisser libres de regagner leur pays ? L'accord s'était fait aisément sur la première question, moins aisément sur la seconde (1).

« Il va sans dire, disait M. Renault, dans son rapport à la Conférence (2), qu'un Etat neutre n'est pas tenu de recevoir, sur son territoire, les blessés, malades ou naufragés. Peut-il même le faire, sans manquer aux devoirs de la neutralité ? Le doute vient de ce que, dans certains cas, un belligérant trouvera grand avantage à se débarrasser ainsi des blessés et des malades qui l'encombrent et le gênent pour ses opérations ; le territoire neutre lui servira à mieux exécuter son entreprise hostile. Néanmoins il a paru que les considérations d'humanité devaient l'emporter ici, que, le plus souvent, le débarquement des blessés et des malades recueillis, par exemple à bord de bâtiments hospitaliers ou de bâtiments de commerce, aurait un caractère exclusivement charitable, qu'autre-

(1) V. pour les discussions à ce sujet, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> séances de la 2<sup>e</sup> commission, *Conférence internationale de la Paix*, III, p. 76-77, 79-81 ; 3<sup>e</sup> séance de la 2<sup>e</sup> commission, *Ibid.*, p. 68.

(2) *Conférence internationale de la Paix*, I, p. 38.

ment on agraverait inutilement les souffrances des blessés et malades, en prolongeant la traversée de manière à atteindre un port de leur nation. Il pourra d'ailleurs arriver que les malades et les blessés ainsi débarqués appartiennent aux deux belligérants. Le neutre qui a consenti au débarquement est tenu de prendre les mesures nécessaires pour que son territoire serve seulement d'asile aux victimes de la guerre et pour que les individus ainsi recueillis ne puissent de nouveau prendre part aux hostilités. Cela est important à dire surtout en ce qui concerne les naufragés. — Enfin, il est évident que les dépenses matérielles occasionnées par la présence de ces malades, blessés ou naufragés, ne doivent pas rester à la charge de l'Etat neutre. Elles devront lui être remboursées par l'Etat dont relèvent les individus ainsi recueillis ».

L'article 10 de la Convention de 1899 permettait, en conséquence, aux Etats neutres d'autoriser le débarquement des blessés, malades ou naufragés ; mais, sous réserve d'arrangements contraires avec les Etats belligérants, il imposait aux Etats neutres l'obligation de garder ces blessés, malades ou naufragés « de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre ». Une telle obligation n'aurait pu être mise à exécution par le gouvernement britannique sans un acte du Parlement, modifiant les règles de *l'habeas corpus* ; or, le gouvernement britannique préférait ratifier les actes de la Haye sans avoir besoin du concours du Parlement ; il demanda donc aux Puissances d'exclure l'article 10 des ratifications. Mais, en 1907, la délégation française proposa d'insérer, dans la nouvelle Convention, les dispositions exclues de la première ; cette proposition n'a soulevé aucune difficulté et l'article 15 de la Convention du 18 octobre 1907

a reproduit, sans modification, le texte abandonné de l'article 10 de 1899 (1).

**105.** — Les articles 16 et 17 de la Convention de 1907 contiennent encore quelques dispositions concernant les blessés, malades et naufragés. Ces dispositions, analogues à celles qui ont été inscrites, en 1906, dans la Convention de Genève, ont pour objet, d'une part, d'assurer, autant que possible, les victimes de la guerre contre l'abandon, le pillage, les mauvais traitements ; d'autre part, d'organiser entre belligérants un échange de renseignements qui permette aux familles des blessés ou malades de recevoir les informations voulues et, le cas échéant, les objets ayant appartenu à leurs parents décédés (1).

---

(1) « Les naufragés, blessés ou malades, qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

« Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades. »

(1) ART. 16. — Après chaque combat, les deux parties belligérantes, en tant que les intérêts militaires le comportent, prendront des mesures pour rechercher les naufragés, les blessés et les malades et pour les faire protéger, ainsi que les morts, contre le pillage et les mauvais traitements.

Elles veilleront à ce que l'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

ART. 17. — Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays, de leur marine ou de leur armée, les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui.

Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés dans les vaisseaux captu-

**§ 3. — Bateaux de pêche côtière et de petite navigation locale.**

**106.** — Aucune objection n'a été élevée, à la Haye, contre le principe de l'exemption de capture pour les bateaux se

rés, ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les hôpitaux, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Les articles 19 à 21 sont également inspirés par des dispositions de la Convention de Genève de 1906. Ils ne contiennent pas de règles de fond ; ils visent les mesures d'exécution ou les mesures destinées à assurer l'exécution des règles posées dans la Convention de 1907.

**ART. 19.** — Les commandants en chef des flottes des belligérants auront à pourvoir aux détails d'exécution des articles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente Convention.

**ART. 20.** — Les Puissances signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs marines, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention, et pour les porter à la connaissance des populations.

**ART. 21.** — Les Puissances signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des marines, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif des signes distinctifs désignés à l'article 5 par des bâtiments non protégés par la Convention.

Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du gouvernement des Pays-Bas, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente Convention.

La Grande-Bretagne a fait des réserves au sujet de l'article 21. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 67-68.

Aux termes de l'art. 22, « en cas d'opérations de guerre entre les forces de terre et de mer des belligérants, les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'aux forces embarquées » que ces forces appartiennent aux armées de terre ou de mer ; aux forces non embarquées c'est la Convention de Genève de 1906 qui est applicable. V. Fauchille et Politis, *Manuel de la Croix rouge*, p. 140-141.

livrant à la pêche côtière. La confiscation de ces bateaux ne saurait apporter un trouble grave à la vie économique des bellicérants ; mais, si elle est incapable d'exercer une pression décisive sur l'ennemi, elle doit nécessairement réduire à la misère les pauvres gens qui vivent péniblement de leur pêche au jour le jour. La disproportion entre le médiocre effet de la confiscation sur l'issue de la guerre et les souffrances qui résulteraient de cette confiscation, pour les pêcheurs dépouillés de leurs instruments de travail, justifie pleinement l'exemption de capture.

**107.** — Les mêmes considérations ont été invoquées en faveur des bateaux affectés à des services de petite navigation locale, tels que le transport des denrées agricoles (1). Elles ont entraîné la même exemption au profit de ces bateaux.

Les navires se livrant à la grande pêche pour rapporter, de parages lointains, du poisson salé ou fumé, ont, au contraire, été considérés comme formant un élément notable du commerce de mer et ont été laissés sous l'empire du droit commun ; ils demeurent donc sujets à confiscation (2).

(1) V. proposition de la Délégation austro-hongroise à la 12<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 910.

(2) M. Choate, délégué des Etats-Unis, a cité, à la douzième séance de la quatrième commission, des extraits intéressants d'une décision rendue, en 1900, par la Cour suprême des Etats-Unis et de l'opinion émise sur la question par M. Gray, juge de cette Cour : « Aujourd'hui, a décidé la Cour, d'après le consentement général des nations civilisées du monde, et indépendamment d'un traité spécial quelconque ou autre acte public c'est une règle établie de la loi internationale que les bateaux de pêche côtière, avec leurs équipement et approvisionnement, cargaisons et équipes, non armés, et poursuivant honnêtement leur métier paisible de prendre et d'apporter les poissons frais, sont exempts de capture comme prises de guerre. C'est une règle dont les cours des prises, adminis-

**108.** — La ligne de démarcation ne laisse pas d'être parfois singulièrement délicate à tracer entre les bateaux servant à la petite navigation locale et les bateaux servant au cabotage. De plus, les bateaux de pêche côtière et les bateaux affectés à des services de petite navigation locale sont susceptibles d'être, en certaines circonstances, détournés de leur affectation pacifique et utilisés pour la guerre. Il est évident que l'exemption de capture ne saurait subsister en pareil cas, et que la possibilité d'un usage belliqueux exige au moins certaines précautions.

**109.** — Tous les efforts tentés en vue de définir, avec précision, d'après les signes extérieurs, les bateaux exemptés de capture sont demeurés vains. Il en a été de même des efforts tentés pour limiter la pêche côtière soit aux eaux territoriales des belligérants, soit à une certaine distance des côtes. Il a fallu renoncer à trouver d'autres critéums que l'affectation pour les bateaux, la qualité — c'est-à-dire la pauvreté — des pêcheurs pour la pêche côtière (1).

trant la loi des nations, sont obligées de tenir compte judiciairement, et aussi de rendre effective, et ceci en l'absence de tout traité ou autre acte public de leur propre gouvernement à cet égard. ... Cette exemption, bien entendu, ajoutait le juge Gray, ne s'applique pas aux bateaux de pêche côtière, hommes ou bateaux, s'ils sont employés dans un but militaire, ou d'une façon à donner aide ou information à l'ennemi, ni lorsque les opérations militaires ou navales créent une nécessité à laquelle tous les intérêts privés doivent céder la place. Cette exemption n'a pas non plus été étendue jusqu'à des navires ou bâtiments qui sont occupés sur la haute mer à prendre des baleines ou des phoques, ou morues ou autres poissons qui ne sont pas apportés frais jusqu'aux marchés, mais qui sont salés ou autrement préparés et qui constituent un article ordinaire de commerce ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 911.

(1) « La pêche côtière, disait le Jonkherr van Karnebeek à la sixième séance du Comité d'examen de la quatrième commission,

Mais comme « le fait, en lui seul, qu'un bateau est employé dans la pêche côtière ou dans petite navigation ne peut pas le rendre exempt de la capture » s'il ne s'y livre que temporairement (1), l'article 3 de la Convention du 18 octobre 1907, relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime, n'exempte, à juste titre, que « les bateaux *exclusivement* affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale... ainsi que leurs engins, agrès, apparaux et chargement (2) ».

---

parait être plutôt celle qui est exercée où que ce soit et avec quelque bateau que ce soit par la population côtière et qui constitue son principal gagne-pain. Ce qui la distingue de la grande pêche, c'est qu'elle n'est point à proprement parler une véritable entreprise industrielle qui serait au-dessus des moyens de cette population. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 970.

(1) Observations de M. Krieger à la septième séance du Comité d'examen, *Ibid.*, p. 982-983.

(2) « Tout d'abord en ce qui concerne la pêche, dit M. Fromageot, dans son rapport général à la Conférence sur les travaux de la quatrième commission, l'immunité n'est reconnue qu'au profit des bateaux *exclusivement affectés à la pêche côtière*.

« Il n'a pas paru possible de préciser ni une limite de tonnage, ni un maximum d'équipage, non plus qu'une construction spéciale ; cela varie, en effet, selon les lieux ; mais il a été entendu, que ce seront là autant d'éléments qui, le cas échéant, devront être pris en considération pour déterminer l'*affectation exclusive* visée au texte.

« Il n'a pas davantage paru possible de préciser un mode de propulsion, la voile ou la propulsion mécanique, car, selon les lieux, ici ou là, la barque de pêche sera mue soit à la voile, soit par les avirons, soit à l'aide d'un petit moteur. En somme, l'essentiel c'est qu'il y a exemption toutes les fois qu'on est en présence d'un bateau de pêche qui, *en fait*, est réellement l'embarcation paisible et inoffensive du pêcheur digne de protection.

« Devant la commission, le désir avait été manifesté que la distance de la pêche dite *côtière* fût fixée. Cela également n'a pas paru possible, en raison de la variété des côtes et des fonds de

**110.** — Mais les bateaux, même exclusivement affectés à la pêche côtière ou aux services de petite navigation locale, sont susceptibles d'être détournés de leur but. La délégation portugaise avait proposé de faire cesser l'exemption dès qu'il y aurait lieu de craindre une participation quelconque aux hostilités, telle que refus d'obéir aux injonctions d'un belligérant tendant à interdire momentanément l'approche d'une zone déterminée, transport de contrebande, espionnage, fait d'être armé ou d'avoir à bord des engins ou des signaux qui ne sont pas d'usage entre pêcheurs (1). D'autre part, des propositions furent faites pour interdire aux belligérants de se servir des barques de pêche « pour le transport des munitions de guerre ou pour recueillir ou transmettre des informations quant aux mouvements de l'ennemi ou de les armer pour attaquer l'ennemi » (2) et pour limiter le droit de réquisition

pêche, qui parfois se trouvent en dehors des eaux territoriales, à des distances tout à fait variables.

« On remarquera également que le texte ne parle pas exclusivement de la pêche côtière dans les eaux de l'ennemi, car il se peut que cette pêche soit pratiquée sur les côtes d'un Etat autre que l'Etat belligérant et hors de la protection de ses eaux territoriales. La délégation portugaise, dans ses explications, dont le Comité d'examen n'a pas manqué d'apprécier l'esprit éminemment pratique et humanitaire, a signalé notamment la pêche pratiquée sur les côtes du Maroc.

« Conformément à la proposition de l'Autriche-Hongrie, le texte étend, dans les mêmes conditions, l'immunité à la petite navigation locale ; c'est-à-dire aux bateaux et barques de petite dimension transportant des produits agricoles et se livrant à un modeste trafic local, par exemple entre la côte et des îles ou îlots voisins. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 270-271.

(1) V. Proposition et observations de M. le capitaine-lieutenant Ivens Ferraz à la sixième séance du Comité d'examen, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 968.

(2) Proposition de la délégation britannique, quatrième commission, annexe 52, *ibid.*, p. 1179. — Comp. observations de Sir Ernest Satow à la huitième séance du Comité. *Ibid.*, p. 988.

des belligérants à l'égard des barques de pêche ou des bateaux affectés à des services de petite navigation locale (1).

Ces diverses propositions furent écartées. Il parut également excessif de faire cesser l'exemption de capture sur une simple crainte de participation aux hostilités (2), d'interdire aux belligérants toute utilisation des bateaux de pêche ou de petite navigation locale pour les opérations de guerre (3) et d'assurer, à ces bateaux, de véritables priviléges au point de vue des réquisitions (4). L'article 3 de la Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime dispose, en conséquence, que l'exemption ne cessera d'être applicable que si les bateaux exempts « participent d'une façon quelconque aux hostilités ». Les belligérants pourront utiliser, le cas échéant, les bateaux de pêche ou de petite navigation locale, mais « ils s'interdisent de profiter du caractère inoffensif desdits bateaux pour les employer dans un but militaire en leur conservant leur apparence pacifique » ; ils ne pourront donc les employer dans un but militaire qu'en arborant un signe distinctif qui révèle cet emploi (5). La Convention n'ayant pas fixé ce signe distinctif, il semble que ce devrait être le pavillon ou la flamme des vaisseaux de guerre.

(1) Propositions des délégations de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne et de la Norvège, quatrième commission, annexes 50, 52 et 53. *Ibid.*, p. 1177-1179.

(2) Observations de M. Renault à la sixième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 969.

(3) Observations de M. Keiroku Tsudzuki. *Ibid.*, p. 969.

(4) Observations de M. Van den Heuvel, à la sixième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 972.

(5) Observations de MM. Van den Heuvel, Renault, Tsudzuki à la huitième séance du Comité d'examen, *Ibid.*, p. 988-989, et discussion à la onzième séance du Comité d'examen, *Ibid.*, p. 1020-1022.

## IV

**Navires chargés de missions scientifiques, religieuses  
ou philanthropiques.**

**111.** — La délégation italienne avait demandé l'exemption de capture pour les navires chargés de missions purement scientifiques (1); M. Renault proposa d'étendre l'exemption « aux bateaux ayant un but charitable et humanitaire, tels que ceux qui, par exemple, sont chargés d'une mission évangélique », et le jonkheer van Karnebeek proposa d'y comprendre expressément les navires chargés de missions religieuses (2).

Aucune difficulté ne s'éleva sur le principe de l'exemption. Il fut question d'imposer à l'Etat belligérant, dont le navire chargé d'une mission scientifique, religieuse ou philanthropique porterait le pavillon, une notification à l'Etat adverse « qui remettrait un sauf-conduit indiquant les conditions de l'exemption et prendrait les mesures nécessaires afin qu'elle fût dûment respectée » (3), mais sir Ernest Satow fit observer que « les prescriptions proposées constituaient un recul sur la pratique. Il rappela que, dans le courant du XVIII<sup>e</sup> siècle, le navire que commandait La Peyrouse ne fut pas capturé et que l'on n'exigea pas de sauf-conduit » (4). L'article 4 de la Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture se borne,

(1) Proposition du comte Tornielli, douzième séance de la quatrième commission. *Ibid.*, p. 909.

(2) Septième séance du Comité d'examen de la quatrième commission. *Deuxième conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 980-981.

(3) Neuvième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 1000.

(4) *Ibid.*, p. 1002.

en conséquence, à déclarer « également exempts de capture, dans les guerres maritimes, les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques » (1).

« Il n'a pas paru nécessaire, dit M. Fromageot dans son rapport, de rappeler, dans le texte, les conditions auxquelles la jouissance de cette immunité est subordonnée. Il est clair que cette faveur n'est accordée qu'à la condition de ne pas s'immiscer dans les opérations de la guerre ; pour éviter toutes difficultés, l'Etat dont le navire en question bat le pavillon devra s'abstenir de l'impliquer dans un service de guerre. La faveur qui lui est accordée lui confère une sorte de neutralisation, qui doit demeurer jusqu'à la fin des hostilités, et qui s'oppose à tout changement de destination » (2).

### § 5. — Correspondance postale.

**112.** — Le Manuel des prises britanniques, publié en 1888, contenait les interdictions les plus sévères au sujet du transport des « dépêches de l'ennemi », c'est-à-dire « des communications

(1) La proposition du comte Tornielli visait les navires chargés de missions *purement* scientifiques. Sur la demande de M. Lammasch, le mot « *purement* » fut supprimé. « Il peut en effet arriver, disait M. Lammasch à la septième séance du Comité d'examen, que certains navires soient chargés d'une mission scientifique et accessoirement d'une mission commerciale. Tel fut le cas de la frégate autrichienne « Novara » qui, pendant la guerre de 1859, obtint un sauf-conduit de la France et de la Sardaigne. Elle avait une mission commerciale subordonnée à une mission scientifique. La suppression du mot « *purement* » permettrait le renouvellement de cette combinaison ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 981.

(2) Rapport général à la Conférence sur les travaux de la quatrième commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 271.

officielles, importantes ou non, entre officiers militaires ou civils au service de l'ennemi, sur les affaires publiques de leur gouvernement » (1). Ce transport suffisait à entraîner la confiscation du navire qui s'en rendait coupable.

Une telle rigueur s'expliquait à l'époque où, d'une part, les services postaux étaient rares, où, d'autre part, les dépêches confiées aux navires constituaient le seul mode de communication possible entre territoires séparés par la mer. Elle est devenue excessive par suite du développement des correspondances postales, de la télégraphie sous-marine et de la télégraphie sans fil. Elle est de nature à jeter un trouble insupportable dans les affaires du monde entier, sans offrir grande utilité pour les belligérants.

« Dans l'état actuel du droit international, disait justement M. Fromageot dans son rapport général à la Conférence de 1907 sur les travaux de la quatrième commission, le transport de la correspondance postale sur mer n'est assuré, en temps de guerre, d'aucune garantie sérieuse. On fait bien une distinction selon le caractère privé ou officiel de la correspondance, selon la personnalité des expéditeurs et destinataires appartenant ou non au service de l'ennemi, selon le caractère postal régulier ou non du navire ou encore selon le lieu de provenance ou de destination. Le résultat n'en est pas moins que, en fait, la saisie, l'ouverture des sacs, le dépouillement, au besoin la confiscation, dans tous les cas, le retard ou même la perte, sont le sort ordinairement réservé aux sacs de dépêches voyageant par mer

(1) *A Manual of naval prize law*, n° 97. Exception était faite toutefois pour « les communications officielles entre le gouvernement ennemi et les ambassadeurs ou consuls de l'ennemi résidant en pays neutre ». V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 232.

en temps de guerre ». Et le profit à retirer « par les belligérants du contrôle du service postal n'est plus d'ailleurs en rapport avec le préjudice causé au commerce inoffensif ; la télégraphie et la radio-télégraphie offrent aux belligérants des moyens de communication autrement rapides et sûrs que la poste » (1).

Durant la guerre franco-allemande de 1870, la France avait exempté de visite les sacs de dépêches à bord de navires neutres accomplissant un service postal, sous la condition qu'un agent de l'Etat neutre, ayant charge de ces sacs, affirmerait le caractère licite des correspondances confiées à sa garde. La condition était illusoire, car rien n'est plus facile que de dissimuler, par une adresse fictive, le véritable destinataire d'une lettre et les agents des postes, tenus de respecter le secret des correspondances, ne peuvent connaître que les suscriptions, non la destination réelle des dépêches.

En 1896, l'Institut de droit international, dans ses résolutions sur la contrebande de guerre, avait reconnu le caractère licite du transport de toutes les dépêches par les navires neutres chargés de services postaux.

La Conférence de la Haye de 1907 est allée plus loin : sur la proposition de la délégation allemande (2), elle a proclamé

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 266.

(2) La proposition allemande concernant l'inviolabilité de la correspondance postale fut formulée dans la huitième séance de la quatrième commission, au cours de la discussion engagée sur la contrebande de guerre. « Il y a encore, dit M. Krieger, une autre question qui se rattache à celle de la contrebande et au sujet de laquelle la délégation allemande a déposé une proposition spéciale. Il s'agit de la protection de la correspondance postale en temps de guerre maritime. Nous pensons qu'il y aurait avantage à établir le principe que la correspondance postale expédiée par mer est inviolable.

« Les relations postales ont, à notre époque, une telle impor-

l'inviolabilité de la correspondance postale « des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi ».

Elle n'a admis qu'une exception au principe de l'inviolabilité, en cas de violation de blocus, pour « la correspondance qui est à destination ou en provenance du port bloqué » (1).

Dans le cas où un navire chargé d'un service postal est saisi, soit à raison de son caractère ennemi, soit à raison d'une violation de neutralité, la correspondance à bord de ce navire doit,

tance, il y a tant d'intérêts commerciaux et autres, basés sur le service régulier de la correspondance qu'il est grandement désirable de la mettre à l'abri des perturbations qui pourraient être causées par la guerre maritime. De l'autre côté, il n'est guère probable que les belligérants qui disposent, pour la transmission de leurs dépêches, des voies de la télégraphie et de la radio-télégraphie, aient recours au trafic ordinaire des postes en vue des communications officielles qui se rapportent aux opérations militaires. Le profit à retirer, pour les belligérants, du contrôle du service postal, n'est donc point en rapport avec les préjudices que l'exercice de ce contrôle entraîne pour le commerce légitime.

« Le moyen le plus efficace, pour atteindre au but, consisterait à exonérer de tout contrôle les navires qui font le service postal régulier. Cependant, cela ne paraît guère possible. Il faudrait se borner à édicter que les belligérants doivent tenir compte de leur caractère spécial et s'abstenir autant que possible d'exercer sur eux le droit de visite. Mais l'inviolabilité devrait être absolue à l'égard de la correspondance même, quelle que fût la nationalité du navire qui la porte. Les belligérants n'auraient pas le droit, en cas de saisie d'un paquebot-poste, de desceller, dans un but de contrôle, les sacs qui contiennent les lettres, et ils seraient tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer leur prompte remise à destination ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 860-861. V. le texte de la proposition allemande, quatrième commission, annexe 44, *Ibid.*, p. 1173, les observations très brèves sur cette proposition, Comité contrebande de guerre, quatrième et cinquième séances, *Ibid.*, p. 1121-1122, 1127-1128 ; quatrième commission, quatrième séance, *Ibid.*, p. 921-922.

(1) Art. 1<sup>er</sup> de la convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture.

sauf l'exception qui précède, être expédiée « avec le moins de retard possible, par le capteur » (1).

L'inviolabilité qui couvre la correspondance postale ne s'étend donc pas aux navires qui portent cette correspondance. Elle ne soustrait pas les paquebots-poste ennemis à la confiscation ni « les paquebots-poste neutres aux lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la célérité possibles » (2).

---

(1) Art. 1.

(2) Art. 2.

## CHAPITRE VI

### DU BLOCUS

#### I

#### La formule de la Déclaration de Paris.

**113.** — D'après la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 « les blocus pour être obligatoires doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

Cette formule condamnait les blocus fictifs, mais elle n'établissait pas de règles précises sur les conditions de validité et sur les effets du blocus. Elle laissait la porte grande ouverte aux interprétations. Elle laissait subsister les deux notions contraires du blocus qui avaient prévalu, l'une en Angleterre et aux Etats-Unis, l'autre sur le continent européen ; elle ne portait aucune atteinte aux déductions opposées que les doctrines anglaises et continentales avaient naturellement tirées de ces deux notions contraires.

Pour l'Angleterre, gardienne jalouse des intérêts des belligérants, le blocus n'était que « la justification de l'interdiction du commerce des neutres avec l'ennemi, au moyen d'un déploiement de forces du belligérant devant les places spécialement frappées par cette interdiction » (1). Les neutres

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 174.

pouvaient refuser de se soumettre à une interdiction de commerce qui, très onéreuse pour eux, n'eût rien coûté aux belligérants ; ils devaient s'incliner dès que les belligérants soutenaient l'interdiction par un effort militaire. L'interdiction du commerce était l'objet essentiel ; l'effort militaire n'était que la raison — ou le prétexte — nécessaire pour faire accepter aux neutres une charge très lourde. L'Angleterre, par suite, tendait à restreindre l'effort ; elle appliquait rigoureusement l'interdiction. Indulgente à elle-même, si elle consentait à admettre que les blocus fussent effectifs, elle admettait facilement que ses blocus par croisière, c'est-à-dire les blocus maintenus par des vaisseaux essentiellement mobiles, croisant à des distances parfois singulièrement éloignées des lieux bloqués. Par contre, elle attribuait aux blocus les effets les plus rigoureux : l'établissement d'un blocus entraînait interdiction pour les navires neutres, non seulement de sortir des ports bloqués ou d'y entrer, mais d'entreprendre un voyage en provenance ou à destination de ces ports. Durant tout le cours de leur traversée, les navires coupables d'avoir enfreint l'interdiction étaient sujets à confiscation ; ils pouvaient être saisis par tous les navires de guerre portant pavillon de la Puissance bloquante.

Les Puissances continentales, par intérêt ou par inclination plus favorables aux neutres, entendaient autrement le blocus. Pour elles, le blocus n'était qu'une opération de guerre, s'imposant, à ce seul titre, au respect des neutres. Il s'ensuivait que, seul, le fait d'essayer de franchir les lignes d'investissement effectivement gardées constituait l'infraction punissable. La rupture de blocus commençait et finissait à proximité des lieux bloqués ; elle ne pouvait entraîner saisie et confiscation que sur les lignes de blocus ou sur poursuite commencée par les

navires concourant au blocus. Les vaisseaux qui avaient réussi à sortir d'un port bloqué sans être aperçus, ne pouvaient plus être saisis pour rupture de blocus, au cours de leur voyage ; ceux qui se dirigeaient vers un port bloqué ne pouvaient être inquiétés à raison de leurs intentions ; ils avaient droit d'espérer la levée éventuelle du blocus.

## II

## Le blocus à la Conférence de la Haye.

**114.** — Les deux notions contraires du blocus se sont heurtées, en 1907, à la Haye.

Un projet, présenté par la délégation d'Italie, déclarait nettement, dans son article 5, « qu'un navire ne peut être saisi comme coupable de violation de blocus qu'au moment où il tente de franchir les lignes d'un blocus obligatoire » (1), et M. Fusinato prit soin de souligner la portée du projet italien en montrant l'opposition fondamentale des deux notions :

« Les différentes manières d'envisager la nature et le fondement du blocus, dit-il (2), engendrent des divergences saillantes dans le règlement juridique de cette institution. Les applications les plus larges du blocus ne sauraient, en quelque manière, se justifier, qu'en admettant pour les belligérants le droit d'interdire tout commerce des neutres avec une partie du littoral ennemi ; ce ne serait qu'à ce prix que l'on pourrait parler d'une obligation des neutres, de respecter l'interdiction prononcée à cet égard par le belligérant et de la faculté du belligérant de

(1) Quatrième commission, annexe 34, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1167.

(2) Quatrième commission, dixième séance, *Ibid.*, p. 887-888.

punir les neutres, chaque fois que leur intention d'enfreindre une telle défense, en quelque lieu qu'ils se trouvent, est clairement démontrée. L'emploi de la force ne serait que le moyen de réaliser ce droit, et le belligérant pourrait y avoir recours à son gré.

« Mais cette manière d'envisager le blocus est tout à fait contraire aux principes du droit international positif, qui établissent comme règle générale la pleine liberté du commerce entre les neutres et les belligérants, à l'exception de la contrebande de guerre. En dehors de celle-ci, le belligérant n'a aucun droit d'interdire le commerce neutre, et les neutres n'ont aucune obligation de lui obéir.

« Cependant, de leur côté, les belligérants ont toujours la faculté de procéder à toute opération de guerre qu'ils estiment apte à atteindre le but final de la victoire, sauf les limitations que le droit international leur impose. Ils peuvent partout, dans la guerre maritime, bloquer un port ou une partie du littoral ennemi de même qu'ils peuvent mettre le siège à une ville dans la guerre sur terre. Le blocus n'est, en effet, que l'isolement d'une partie du littoral et la défense de son accès par l'emploi de la force ; un empêchement pour le commerce en suit, que les neutres sont forcément obligés de subir, comme ils sont obligés de se soumettre aux conséquences inévitables des actes de guerre des belligérants ; c'est l'opération de guerre comme telle, qu'ils sont tenus de respecter. C'est de ces principes que découlent la justification du blocus, ainsi que les limites de son application.

« Les divergences concernant la manière de considérer et de réaliser le blocus ont été l'objet de luttes historiques, bien connues, entre les Etats maritimes. La Déclaration de Paris du 16 avril a tranché définitivement ces controverses. En procla-

mant que « les blocus pour être obligatoires doivent être effectifs », elle a fixé d'une manière exacte et certaine les caractères de cette institution ; il s'ensuit que les neutres ne sont tenus de les respecter, qu'en tant que les blocus ont le caractère et l'aspect d'une opération de guerre, et, par conséquent, seulement dans les limites et dans les lieux où cette opération s'accomplit effectivement » (1).

La riposte à la proposition italienne vint de la délégation des Etats-Unis, sous la forme d'un amendement qui admettait la saisie pour violation de blocus de « tout navire qui, après qu'un blocus a été dûment notifié, fait voile pour un port ou une place bloqués ou qui essaie de forcer le blocus » (2). La

(1) « La proposition que la Délégation italienne a l'honneur de soumettre à l'examen de la haute assemblée, ajoutait M. Fusinato, n'est que le développement des principes sanctionnés par la Déclaration de Paris. Cet acte ne renferme, en effet, qu'une simple définition qui, tout en contenant le germe des solutions ultérieures, ne cesse toutefois de donner lieu à des doutes et à des incertitudes quant à son application pratique. Il appartient à la Conférence actuelle de résoudre ces doutes et d'éclairer ces incertitudes, en développant l'esprit de la Déclaration de 1856 et en codifiant les conséquences logiques qui en découlent... Quant à nous, nous sommes d'avis que reconnaître l'effectivité du blocus comme la première condition de sa valeur obligatoire revient à déclarer que le fondement et l'essence du blocus consistent entièrement dans l'exercice réel de la puissance militaire du belligérant sur la zone bloquée. Il s'ensuit nécessairement que le blocus ne commence pas, tant que cette puissance militaire n'est pas établie, qu'il cesse aussitôt qu'elle finit, et que son action et ses conséquences ne peuvent se réaliser là où elle n'existe pas réellement. En d'autres termes, le blocus n'est qu'une action de guerre, inséparable des lieux où elle s'exerce et dont la violation ne saurait être effectuée et punie que sur ces lieux mêmes... » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 888.

(2) Quatrième commission, dixième séance ; *Ibid.*, p. 889, et annexe n° 35. *Ibid.*, p. 1168.

délégation britannique soutint l'amendement américain (1), et Sir Ernest Satow, arguant de l'absence d'instructions et du défaut de temps pour préparer une transaction entre les systèmes opposés, demanda l'ajournement de la discussion à une Conférence ultérieure (2).

### III

#### Les instructions de sir Edward Grey pour la Conférence de Londres.

**115.** — Il était difficile de laisser à la Cour internationale des prises, avec le soin de choisir entre les théories contraires, le droit de condamner la notion anglo-américaine du blocus. Le gouvernement britannique inscrivit le blocus au programme de la Conférence de Londres ; il fit étudier minutieusement les conditions d'une conciliation, qu'il jugeait nécessaire, entre les thèses opposées. Parmi les Puissances invitées à Londres, le système anglo-américain ne comptait, en dehors des Etats anglo-saxons, qu'un partisan, le Japon. L'Angleterre jugea qu'elle pouvait faire le sacrifice de ses doctrines. Elle le fit avec adresse et élégance, en déclarant qu'il ne lui coûtait rien.

A l'entendre, le droit de prévention, c'est-à-dire le droit de saisir, dès le début de leur voyage, les navires à destination des lieux bloqués n'était qu'une arme inutile, inventée par les constructeurs de théories, laissée à l'arsenal par les marins. A dire vrai, c'était tout au moins un épouvantail pour les

(1) V. Annexe 37. *Ibid.*, p. 1169.

(2) Quatrième commission, Comité d'examen, cinquième séance.  
*Ibid.*, p. 965.

neutres, menacés de saisie sur simple soupçon de se diriger vers un port bloqué. Il pouvait être précieux pour l'Angleterre neutre d'affranchir son commerce de semblable menace. Il n'y avait pas grand inconvenient et il pouvait y avoir sérieux avantage, pour l'Angleterre belligérante, à ce que les effets du blocus fussent plus limités et à ce que les conditions du blocus fussent plus strictes. D'une part, la marine britannique possède plus de ressources que toute autre pour établir des blocus très effectifs, d'autre part, la liberté des communications par mer, indispensable au commerce anglais, sera d'autant moins entravée que le blocus des ports de la Grande-Bretagne sera plus difficile à établir et entraînera moins de risques pour ceux qui tenteraient de le rompre.

**116.** — Les instructions données par Sir Edward Grey à lord Desart font ressortir, de façon très nette, l'esprit de conciliation du gouvernement britannique et les raisons déterminantes de l'abandon des anciennes théories anglaises. Elles s'expriment ainsi (1) :

« On est d'accord pour reconnaître qu'un blocus doit être effectif et que son existence et son étendue doivent être notifiées ; mais il y a eu des différences d'opinions sur ce qu'il faut entendre par blocus effectif, sur ce qui constitue une notification suffisante, et sur le temps et le lieu où un navire à destination ou en provenance d'un port bloqué peut être capturé. Ces questions sont toutes étroitement liées, et leur donner une solution satisfaisante présente une extrême importance pour un Etat comme la Grande-Bretagne auquel le fait que sa sécurité dépend absolument de la possession de

---

(1) Sir Edward Grey to lord Desart, December 1, 1908, *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London*, décembre 1908-february 1909, p. 25 et suiv.

l'empire de la mer impose la nécessité de maintenir intacte l'arme offensive que la possibilité de bloquer effectivement les côtes d'un ennemi met aux mains d'une nation qui a la maîtrise de la mer.

« Par une déclaration de blocus, la Puissance bloquante interdit la côte bloquée et la Déclaration de Paris fait dépendre la reconnaissance de l'état de blocus de l'effectivité avec laquelle cet accès est empêché. C'est à l'égard des moyens par lesquels l'accès peut être interdit qu'une divergence semble exister entre le point de vue anglais et le point de vue continental. L'impression a été largement répandue que les vues opposées sont absolument inconciliables, mais un examen minutieux et systématique de toutes les affaires de prises jugées par les cours britanniques dont il a été rendu compte, a convaincu le gouvernement de Sa Majesté que la divergence est moins le résultat de pratiques différentes que de théories construites par les juristes pour justifier les mesures d'exécution adoptées par les belligérants, et de déductions tirées un peu inconsidérément du langage employé dans les décisions des cours de prises. Evidemment, si le fait d'atteindre la côte bloquée devait être reconnu comme constituant seul l'infraction qui justifie la capture, le maintien d'un blocus deviendrait impossible. Par suite, il faut admettre un autre fondement pour le droit de capture. Dans le système pratiqué par les Puissances continentales, une « ligne de blocus » est créée et l'infraction est définie : l'acte de franchir cette ligne. Selon la définition anglaise, l'infraction consiste dans la tentative d'atteindre la côte bloquée, et il a été posé en principe que le fait d'appareiller vers cette côte avec l'intention de l'atteindre constitue une tentative. Contre le premier système on a allégué que la ligne de blocus est purement arbitraire et sans rapport fixe avec la côte bloquée, tandis que

le dernier système a été caractérisé comme un essai pour attacher des conséquences pénales à ce qui n'est qu'une intention. En réalité, les deux systèmes sont, dans une certaine mesure, arbitraires, mais cela est la conséquence inévitable de l'impossibilité de maintenir un blocus sans recourir à quelque méthode de procédure de ce genre. Au cours du temps, ces systèmes semblent avoir été stéréotypés par les juristes, dans une mesure telle que leurs raisons d'être et les principes dont ils sont dérivés ont été perdus de vue, et il en est résulté que, de temps en temps, les avocats de chaque système ont émis des prétentions qui ont rencontré une sérieuse opposition et qui sont probablement injustifiables. Par exemple, il a été dit, d'un côté, qu'un navire est sujet à capture dès qu'il a quitté son port de départ, quelque éloigné qu'il puisse être de la côte bloquée, tandis que, de l'autre côté, il a été soutenu qu'un vaisseau ne peut être capturé en aucun point si le blocus n'est pas effectif sur ce point, c'est-à-dire qu'il ne peut être capturé que s'il est pris sur le fait de franchir une ligne qui est elle-même effectivement gardée. Adopter le premier point de vue, c'est interdire à un navire de partir en prenant le port bloqué pour une destination alternative, susceptible d'être abandonnée si, en approchant de ce port, le navire apprend qu'il est encore bloqué. Adopter le dernier point de vue, c'est imposer aux forces bloquantes la charge de couvrir quelque ligne autre et probablement beaucoup plus étendue que la côte bloquée, bien que ce soit seulement l'accès de cette côte qui doive être empêché pour rendre le blocus effectif.

« Pour passer de la théorie à la pratique, pour arrêter efficacement les forceurs de blocus, il faut, entre autres choses, des dispositions qui les empêchent d'échapper grâce à l'obscurité. Ceci suppose une disposition de l'escadre de blocus de nature

à assurer la nécessité, pour un vaisseau essayant de forcer le blocus, de passer pendant le jour au travers de lignes ou de groupes de vaisseaux appartenant à cette escadre. Tandis que, de cette manière, plusieurs lignes réunies peuvent rendre le blocus effectif, on peut soutenir qu'une seule ne suffit pas à constituer une garde suffisante des lieux où elle est établie. Dans ces conditions, la règle théorique d'après laquelle aucun vaisseau de l'escadre de blocus ne peut faire de capture légitime si le blocus n'est pas effectif au point où ce vaisseau est stationné, en d'autres termes, si les navires susceptibles de passer, à quelque moment que ce soit, ne doivent pas, presque certainement, être arrêtés, devient impossible à conserver. En ce qui regarde l'application pratique de l'autre règle, un examen attentif de tous les cas concernant les questions de blocus qui ont été soumises aux cours britanniques et dont il a été rendu compte, a démontré que, tandis que le principe de la saisie durant tout le cours d'un voyage à destination ou en provenance d'un port ou d'une côte bloqués a été maintenu en théorie, il n'y a eu, en fait, aucun cas dans lequel un navire a été condamné pour violation de blocus, si ce n'est lorsqu'il était tout près du port ou de la côte bloquée ou lorsqu'il s'en approchait directement. La possibilité d'un changement de destination ou d'autres circonstances prises en considération ont toujours eu pour effet de faire relâcher le navire, sauf dans les cas qui ne laissaient place à aucun doute sur les intentions immédiates du navire. Ainsi, en fait, les cours britanniques ont agi d'après une règle qui se rapproche beaucoup de la règle soutenue par les gouvernements continentaux, si l'on dégage celle-ci des interprétations et des déductions impraticables dont l'a couverte une école extrême de juristes. Il semble, par suite, au gouvernement de Sa Majesté, qu'il ne doit pas être

impossible de donner une expression convenable au principe commun.

« Une escadre de blocus doit, en général, se placer à une distance de la côte bloquée, suffisante pour lui assurer une sécurité raisonnable contre les attaques dirigées de cette côte. Cette distance, dans les conditions de la guerre moderne, doit vraisemblablement être considérable et les vaisseaux des escadres de blocus devront probablement être répartis en deux lignes ou groupes ou en un plus grand nombre. Le gouvernement français a récemment défini l'espace dans lequel les vaisseaux peuvent être saisis pour violation de blocus « le rayon d'action des vaisseaux chargés d'assurer l'effectivité du blocus ». Si le rayon d'action peut être défini comme le champ d'opérations de la force bloquante, le gouvernement de Sa Majesté serait disposé à accepter une règle aboutissant à l'effet ci-dessus, comme représentant bien la pratique actuelle des deux systèmes rivaux et par suite capable d'être décrite comme étant d'une application générale. Une telle règle sauvegarderait tous les droits du belligérant à l'égard des blocus, que la Grande-Bretagne s'est trouvée pratiquement en mesure d'affirmer dans les guerres du passé, tandis qu'en même temps elle donnerait aux neutres l'assurance que leurs navires ne seraient pas capturés tant qu'ils n'approcheraien pas des eaux dans lesquelles le blocus serait effectivement maintenu.

« Une question connexe s'élève en ce qui concerne la limite de distance ou de temps jusqu'à laquelle peut être continuée la poursuite d'un navire qui a forcé le blocus en sortant d'un port bloqué. D'après la théorie anglaise, ce navire resterait exposé à poursuite et à capture jusqu'à ce qu'il ait atteint le point final de son voyage vers son pays. L'école opposée soutient que le droit de poursuite et de capture cesse lorsque la

poursuite a été abandonnée. Le gouvernement de Sa Majesté est prévenu que l'acceptation de ce dernier point de vue ne serait vraisemblablement pas de nature à porter un préjudice matériel aux intérêts de la Grande-Bretagne. Il considère, en conséquence, qu'il ne sera pas nécessaire d'insister sur l'adoption rigoureuse du principe anglais sur ce point. »

**117.** — Les Etats-Unis d'Amérique et le Japon devaient, à l'exemple de la Grande-Bretagne, renoncer, à Londres, aux droits de prévention et de suite, c'est-à-dire au droit de saisir, durant tout le cours de leur voyage, les navires à destination ou en provenance des lieux bloqués. Cette renonciation abolissait la notion large du blocus — celle d'après laquelle la surveillance des lieux bloqués n'était que la condition de l'interdiction de commerce — pour ne laisser subsister que la notion restreinte, beaucoup plus favorable aux neutres — celle d'après laquelle le blocus ne s'imposait au respect des neutres qu'à titre d'opération militaire, donc dans la mesure où les forces militaires affectées à cette opération pouvaient exercer leur action.

L'opposition sur la notion fondamentale du blocus était le plus grave obstacle à l'entente. Cet obstacle écarté, l'accord devenait facile à réaliser. Il s'agissait de préciser les limites et les effets de l'investissement opposable aux neutres. Les Puissances continentales devaient, sans difficulté, abandonner certaines règles dont les exigences, aggravées par les conditions de la guerre moderne, eussent rendu tout blocus impossible. Il ne pouvait être raisonnablement question d'imposer aux belligérants l'obligation de maintenir le blocus selon la formule des lignes de neutralité armée au moyen « de vaisseaux arrêtés et suffisamment proches ». Ces vaisseaux seraient évidemment destinés à succomber sous les coups des torpilleurs. De même,

il eût été excessif de prescrire la nécessité d'une notification spéciale aux navires qui ne pouvaient ignorer l'existence du blocus. Les neutres gagnaient assez à la conversion de l'Angleterre pour que les défenseurs les plus déterminés de leurs intérêts eussent motif de se montrer conciliants. Les règles inscrites dans la déclaration de Londres donnent au commerce neutre toutes les garanties désirables ; si elles peuvent, en quelque point, prêter à critique, ce n'est point pour avoir sacrifié les intérêts des neutres, mais plutôt pour avoir exagéré peut-être les formalités imposées aux belligérants.

## IV

**Les dispositions de la Déclaration de Londres.****§ 1. — Conditions de validité du blocus.**

**118.** — « Le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui » (1). « Puisque c'est une opération de guerre, il ne saurait être dirigé contre un port neutre, malgré l'intérêt que pourrait y avoir un belligérant à raison du rôle de ce port neutre pour le ravitaillement de son adversaire » (2). Bien que la solution pût paraître évidente, il a été jugé préférable de la spécifier en termes exprès : « Les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres » (3).

Pour être valable, pour s'imposer au respect des neutres,

(1) Art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration de Londres.

(2) Rapport présenté à la conférence au nom de la commission.  
*Proceedings of the international naval conference*, p. 298.

(3) Art. 18 de la Déclaration de Londres.

le blocus limité aux ports et côtes occupés par l'ennemi doit être effectif, déclaré et notifié.

**119. — Effectivité.** — Le principe de l'effectivité du blocus est universellement reconnu. Seules, les conditions de l'effectivité étaient discutées. La formule de la Déclaration de Paris prêtait à interprétations diverses. Elle a néanmoins été maintenue, faute de pouvoir enfermer dans une définition toutes les mesures et toutes les dispositions, variables selon les conditions géographiques, qui seront à la fois nécessaires et suffisantes pour « interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

« La question de savoir si le blocus est effectif, ajoute très justement l'article 3 de la Déclaration de Londres, est une question de fait. » La commission a pris soin de faire souligner la portée de la constatation dans le rapport présenté, en son nom, à la Conférence (1). C'est à la Cour internationale des

(1) « On comprend, est-il dit dans ce rapport, que souvent des difficultés s'élèvent sur le point de savoir si un blocus est ou non effectif ; il y a en jeu des intérêts opposés. Le belligérant bloquant veut limiter son effort et les neutres désirent que leur commerce soit le moins gêné possible. Des protestations diplomatiques ont été parfois formulées à ce sujet. L'appréciation peut être délicate parce qu'il n'y a point de règle absolue à poser sur le nombre et la situation des navires de blocus. Tout dépend des circonstances de fait, des conditions géographiques. Suivant les cas, un navire suffira pour bloquer un port aussi efficacement que possible, alors qu'une flotte pourra être insuffisante pour empêcher réellement l'accès d'un ou de plusieurs ports déclarés bloqués. C'est donc essentiellement une *question de fait* à trancher dans chaque espèce, et non d'après une formule arrêtée à l'avance. Qui la tranchera ? L'autorité judiciaire. Ce sera d'abord le tribunal national appelé à statuer sur la validité de la prise, et auquel le navire capturé pour violation de blocus pourra demander de déclarer la nullité de la prise, parce que le blocus, n'ayant pas été effectif, n'était pas obligatoire. Ce recours a toujours existé ; il pouvait ne pas donner une satisfaction suffisante aux Puissances intéressées, parce qu'elles

prises qu'il appartiendra de décider si, en fait, tel blocus était ou non effectif, et le risque de condamnations onéreuses détournera, sans doute, les belligérants d'instituer des blocus dont l'effectivité serait contestable.

Le blocus doit être effectif, non seulement à son début mais pendant toute sa durée. La Grande-Bretagne, alors qu'elle se tenait à la notion large du blocus, se montrait logique avec elle-même en admettant aussi difficilement la levée du blocus qu'elle en admettait facilement l'institution. Le blocus ne cessait point, pour elle, par cela seul que les forces bloquantes avaient dû fuir devant la tempête ou s'étaient momentanément éloignées; il ne cessait que si leur départ avait été imposé par la victoire ou tout au moins par la crainte de l'approche de l'ennemi, ou bien si la surveillance des lieux bloqués était négligée de façon continue, ou bien encore si une partialité abusive permettait aux uns le passage interdit aux autres (1).

pouvaient estimer que le tribunal national était assez naturellement porté à considérer comme effectif le blocus déclaré tel par son gouvernement. Mais, quand la convention sur la Cour internationale des prises entrera en vigueur, il y aura une juridiction absolument impartiale à laquelle les neutres pourront s'adresser et qui décidera si, dans tel cas, le blocus était effectif ou non. La possibilité de ce recours, outre qu'elle permettra de réparer certaines injustices, aura vraisemblablement un effet préventif, en ce qu'un gouvernement se préoccupera d'établir ses blocus de telle façon que l'effet ne puisse pas en être annulé par des décisions qui lui causeraient un grand préjudice. La règle 3 a donc toute sa portée si on l'entend en ce sens que la question prévue doit être tranchée judiciairement. C'est donc pour écarter toute équivoque que l'explication précédente est insérée dans le rapport à la demande de la commission ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 292-293.

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 175 et 184. Sur la distinction du blocus de *facto* et du blocus de *jure* et sur les conséquences de cette distinc-

Dans le système continental, l'éloignement des forces bloquantes entraînait au moins suspension ou interruption du blocus ; il rendait, par là, aux navires neutres la faculté d'entrer au port bloqué ou d'en sortir. Toutefois le blocus, interrompu momentanément pour cause de mauvais temps, pouvait être repris sans qu'une nouvelle notification fût nécessaire (1).

D'après la Déclaration de Londres, le blocus n'est pas effectif s'il n'est pas « impartialément appliqué aux divers pavillons » (2), car il n'est vraiment une opération de guerre que s'il a pour but « d'interrompre toutes les relations commerciales du port bloqué » (3). Il doit être considéré comme levé dès que les forces bloquantes s'éloignent des lieux bloqués, excepté dans le cas où elles s'éloignent momentanément par suite

tion, *ibid.*, nos 182 et suiv. « Un blocus est terminé, disait le memorandum britannique, si le gouvernement bloquant, ou l'officier de mer qui commande la force bloquante déclare qu'il est levé, ou si le port ou le territoire bloqué est occupé par les forces de la Puissance bloquante, ou si le blocus n'est pas maintenu effectivement ou n'est pas appliqué impartiallement aux vaisseaux de toutes nations, ou si les forces bloquantes sont chassées par une force supérieure ou retirées temporairement en vue d'un autre service. — Un blocus n'est pas terminé par le fait que les navires bloquants sont chassés temporairement par le mauvais temps, ni par celui que des vaisseaux réussissent parfois à entrer dans un port bloqué ou à en sortir. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 82.

(1) D'après les mémorandums allemand et russe, « le blocus n'est pas considéré comme levé si le mauvais temps a forcé les bâtiments bloquants à quitter momentanément leur position ». D'après le memorandum italien, « le blocus n'est pas considéré comme levé et pourra être repris sans qu'il y ait besoin de notification ultérieure, quand les bâtiments bloquants ont dû s'éloigner momentanément à cause de force majeure et non par suite des actes de l'ennemi ». *Ibid.*, p. 81-83.

(2) Art. 5.

(3) Rapport présenté à la conférence au nom de la commission. *Proceedings of the international naval conference*, p. 293.

du mauvais temps. Le blocus levé peut être repris, mais à la condition de remplir « les mêmes formalités, que s'il était établi pour la première fois » (1).

**120.** — **Notoriété.** — Le blocus, pour être respecté, doit être connu. Il serait souverainement injuste et parfaitement intolérable que les vaisseaux neutres pussent être confisqués sous prétexte d'avoir méconnu un blocus qu'ils n'auraient pu connaître. Il a toujours été admis qu'un blocus ne pouvait être obligatoire que pour les navires qui en savaient ou qui, tout au moins, pouvaient et devaient en savoir l'existence.

Mais si le principe était incontesté, les applications étaient différentes. Elles étaient plus ou moins favorables aux neutres selon la conception que les Etats belligérants se faisaient du blocus.

Dans le système français « les navires qui se dirigeaient vers un port bloqué n'étaient censés connaître l'état de blocus que quand la notification en avait été inscrite sur leur livre de bord par un bâtiment de guerre de l'escadre formant le blocus (notification spéciale) » (2). Ces navires ne couraient donc le

(1) « Il ne suffit pas que le blocus soit établi, dit le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission ; il faut qu'il soit maintenu. S'il vient à être levé, il pourra être repris, mais alors il exigera les mêmes formalités que s'il était établi pour la première fois. Traditionnellement, on ne considère pas le blocus comme levé, lorsque c'est par suite du mauvais temps que les forces bloquantes se sont momentanément éloignées. C'est ce que dit la règle 4. Elle doit être tenue pour limitative en ce sens que, dans l'opinion très nette de la commission, le mauvais temps est le seul cas de force majeure qui puisse être allégué. Si les forces bloquantes s'éloignaient pour toute autre cause, le blocus serait considéré comme levé et, au cas où il viendrait à être repris, les règles 12 *in fine* et 13 seraient applicables. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 293.

(2) Mémorandum exposant les règles actuellement admises par le

risque d'être capturés qu'à la seconde tentative faite en vue de forcer le blocus (1).

Les Anglais se gardaient d'offrir aux neutres de telles facilités et de telles occasions de fraude. S'ils pratiquaient la notification spéciale dans les parages bloqués, ce n'était qu'au début du blocus, alors que cette notification constituait le seul moyen de prévenir les navires qui ne pouvaient connaître l'état de blocus. Dès que le blocus ne pouvait plus être ignoré, la notification spéciale devenait inutile, soit que le blocus fût un blocus *de facto*, institué par le commandant d'une force navale agissant de sa propre initiative, soit qu'il fût un blocus *de jure*, établi en vertu des ordres ou confirmé par l'approbation du gouvernement britannique et notifié par celui-ci aux Puissances neutres (2). La notification générale adressée

gouvernement de la République française. *Proceedings of the international naval conference*, p. 30. — V. dans le même sens mémorandum italien. *Ibid.*, p. 44.

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 179.

(2) Aux termes du mémorandum britannique : « Un navire ne peut être coupable de violation d'un blocus que s'il a connaissance de son existence. Cette connaissance peut être réelle ou présumée.

« Le capitaine d'un navire sera considéré comme ayant eu une connaissance réelle, s'il est prouvé qu'il a appris le blocus, de quelque façon que ce soit. »

« La connaissance sera présumée ;

« 1<sup>o</sup> Si le blocus a été notifié aux autorités compétentes de l'Etat du port que le navire a quitté en dernier lieu et si ces autorités ont eu un délai suffisant pour publier cette information dans ce port avant que le navire l'ait quitté ;

« 2<sup>o</sup> Si le blocus, notifié ou non, a été manifestement connu dans le port que le navire avait quitté en dernier lieu avant de prendre la mer.

« 3<sup>o</sup> Si le capitaine refuse d'obtempérer à la sommation d'un navire de guerre de la force bloquante.

« Faute de connaissance réelle ou présumée, un navire a le droit

aux gouvernements neutres ne faisait pas seulement présumer la connaissance du blocus, elle en faisait présumer aussi l'effectivité. Combinée avec la faculté de saisie durant tout le voyage en provenance ou à destination du port bloqué, elle permettait de glisser insensiblement du blocus effectif au blocus fictif (1).

**121.** — L'Angleterre était prête à accepter, à Londres, une limitation des effets de la notification générale, mais elle n'entendait pas se soumettre à la règle française des notifications spéciales.

« Il est universellement reconnu, disaient les instructions de Sir Edward Grey à lord Desart (2), qu'un blocus doit être notifié par le gouvernement qui le déclare à toutes les Puissances neutres et par l'officier commandant les forces bloquantes aux autorités locales des régions voisines. D'après le point de vue uniformément maintenu par les cours britanniques et adopté par la plupart des Puissances, la notification du gouvernement belligérant à une Puissance neutre est considérée comme impliquant la connaissance du blocus pour un vaisseau se dirigeant vers le port bloqué, lorsqu'un délai suffisant s'est écoulé, depuis la notification, pour permettre à la Puissance neutre de faire connaître l'existence du blocus avant le départ de ce vaisseau, ou lorsque l'existence du blocus était notoire

d'être averti du blocus par un bâtiment de guerre de la force bloquante. Aucune preuve de cet avertissement ne sera acceptée que s'il a été consigné sur le livre de bord. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 89.

(1) V. sur les théories anglaises concernant la notoriété du blocus, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n°s 180 et suiv.

(2) Sir Edward Grey to lord Desart, December 1, 1908, *Correspondence and documents the international naval conference*, p. 27.

au port du départ lorsque le navire est parti. Quelques Puissances cependant, ont prétendu, en outre, qu'une notification spéciale devait être donnée par un croiseur belligérant au vaisseau lui-même au cours de sa route vers le port bloqué et inscrite sur ses papiers de bord. On a soutenu, à l'appui de cette prétention, qu'un navire, même partant avec la connaissance du blocus, peut licitement continuer sa course vers le port bloqué dans l'espoir qu'au moment de son arrivée le blocus sera levé. L'effet, dans la pratique, est que tout vaisseau peut, avec impunité, faire une première tentative pour rompre un blocus, parce que, même s'il est arrêté, il n'encourt aucun risque de capture ou de condamnation et qu'il peut ou renoncer à son entreprise sans encourir aucune pénalité, ou la renouveler dans une occasion favorable. Quelque force qu'ait pu avoir l'argument présenté en faveur d'une telle règle au temps de la navigation à voiles, lorsque les moyens de communication par télégraphe ou autrement étaient très différents de ce qu'ils sont actuellement, il est presque impossible de supposer que, dans les conditions présentes, l'existence d'un blocus ne soit pas parfaitement connue de tous les armateurs ; et il arriverait rarement qu'un voyage poursuivi sans aucune communication avec la terre fût d'une durée assez longue pour justifier l'excuse qu'un vaisseau n'était pas averti du maintien d'un blocus dont il avait eu occasion de connaître l'existence avant son départ. Les raisons invoquées en faveur d'une notification spéciale et individuelle ne sont donc pas actuellement assez fortes et le gouvernement de Sa Majesté ne peut voir aucune injustice ou rigueur dans une règle qui rend sujet à capture pour rupture de blocus tout navire essayant d'atteindre une côte bloquée, dont le voyage a été entrepris après notification publique du blocus par le belligérant aux Puissances neutres.

Il espère que son point de vue ne sera pas plus longtemps combattu par les Puissances qui ont jusqu'à présent maintenu la nécessité d'une notification spéciale pour le navire lui-même et qu'il sera accepté par la Conférence ».

**122.** — L'espoir du gouvernement britannique a été réalisé ; la Déclaration de Londres n'exige qu'exceptionnellement une notification spéciale, mais si elle refuse le droit à cette notification spéciale aux navires qui connaissent ou sont censés connaître le blocus, elle ouvre, d'autre part, aux neutres des occasions de contester la validité du blocus, en subordonnant cette validité à la nécessité d'une déclaration préalable. Non seulement elle requiert cette déclaration à peine de nullité de blocus, mais elle exige, sous peine de nullité de la déclaration, donc sous peine de nullité du blocus, mentions précises de la date du commencement du blocus ainsi que des limites géographiques du littoral bloqué et exacte concordance entre ces mentions et la réalité, l'effectivité du blocus. Par là, elle donne au blocus une fragilité juridique qui n'est pas sans péril pour les belligérants.

« Le blocus, pour être obligatoire, dit l'article 8, doit être déclaré conformément à l'article 9 et notifié conformément aux articles 11 et 16 ». L'article 11 précise les conditions de la notification générale qui est la règle. L'article 16 vise la notification spéciale qui est l'exception.

Le sens des deux termes, déclaration et notification, est nettement indiqué dans les rapports présentés à la Conférence au nom de la commission et au nom du comité de rédaction (1). « La déclaration du blocus, y est-il dit, est l'acte de l'autorité

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 294 et 347.

compétente (gouvernement ou chef d'escadre) constatant qu'un blocus est établi ou va l'être dans des conditions qui doivent être précisées (art. 9). La notification est le fait de porter à la connaissance des Puissances neutres ou de certaines autorités la déclaration de blocus (art. 11). — Le plus souvent, ces deux choses — la déclaration et la notification — auront lieu préalablement à l'application des règles du blocus, c'est-à-dire à l'interdiction réelle du passage. Toutefois... il est parfois possible que le passage soit interdit à raison du fait même du blocus qui est porté à la connaissance d'un navire approchant du port bloqué au moyen d'une notification qui est spéciale, tandis que la notification qui vient d'être définie et dont il est parlé à l'article 11 a un caractère général. »

**123. — Déclaration de blocus.** — La déclaration de blocus doit être faite « soit par la Puissance bloquante, soit par les autorités navales agissant en son nom ». Elle doit préciser : 1<sup>o</sup> la date du commencement du blocus ; 2<sup>o</sup> les limites géographiques du littoral bloqué ; 3<sup>o</sup> le délai de sortie à accorder aux navires neutres qui se trouvent dans le ou les ports bloqués (art. 9).

La déclaration de blocus est nulle si elle ne contient pas les deux premières mentions requises : mention de la date du commencement du blocus et mention des limites géographiques du littoral bloqué. Elle est nulle encore si ces mentions « ne correspondent pas à la réalité des faits » (1). Que le blocus commence, en fait, après la date indiquée, qu'il soit effectivement établi dans des limites géographiques plus restreintes ou plus étendues que les limites indiquées dans la déclaration,

---

(1) Rapport général présenté à la Conférence au nom du Comité de rédaction. *Proceedings of the international naval conference*, p. 348.

celle-ci « ne produira aucun effet. Si donc, en pareil cas, un navire neutre est saisi pour violation de blocus, il pourra opposer la nullité de la saisie, en se fondant sur la nullité de la déclaration de blocus ; si son moyen est repoussé par le tribunal national, il pourra se pourvoir devant la Cour internationale. Il faut, ajoute le rapport, remarquer la portée de la disposition pour qu'il n'y ait pas de surprise. La déclaration porte que le blocus commence le 1<sup>er</sup> février ; en fait, il n'a commencé que le 8. Il va sans dire que la déclaration n'a produit aucun effet du 1 au 8, puisqu'à ce moment là il n'y avait pas de blocus du tout ; la déclaration constate un fait mais n'en tient pas lieu. La règle va plus loin : la déclaration ne produira pas même effet à partir du 8 ; elle est nulle définitivement, et il faut en faire une autre » (1). Il faut en faire une autre également si les limites géographiques du blocus réel diffèrent des limites annoncées.

La mention relative au délai de sortie des ports bloqués n'est pas exigée à peine de nullité de la déclaration. En prescrivant cette mention, la Déclaration de Londres a eu pour objet de confirmer l'usage, depuis longtemps établi, de laisser sortir les navires neutres qui se trouvent dans les ports bloqués au moment où le blocus est établi. On a voulu confirmer cet usage « en ce sens que le belligérant *doit accorder* un délai de sortie ; on n'a pas fixé la durée de ce délai parce que cette durée est évidemment subordonnée aux circonstances très variables. Il a été seulement entendu qu'il y aurait un délai *raisonnable* » (2). Si la déclaration omet de fixer le délai de sortie, il

---

(1) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 348.

(2) *Ibid.*, p. 347.

en résulte que ce délai est illimité ; la déclaration demeure donc sans effet à l'encontre des navires neutres qui se trouvent dans le port bloqué, au moment de l'établissement du blocus ; mais elle conserve sa valeur à l'encontre des vaisseaux venant du large ou entrés au port bloqué après avoir forcé le blocus (1).

**124. — Notification générale de la déclaration de blocus.** — La déclaration de blocus doit être notifiée, aux termes de l'article 11, « 1<sup>o</sup> aux Puissances neutres, par la Puissance bloquante, au moyen d'une communication adressée aux gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants accrédités auprès d'elle ; 2<sup>o</sup> aux autorités locales par le commandant de la force belligérante ». La notification aux Puissances neutres se fera habituellement par la voie diplomatique ; mais si un belligérant n'a pas de rapports diplomatiques avec un pays neutre, « il s'adressera directement au gouvernement de ce pays, ordinairement par la voie télégraphique. C'est aux gouvernements neutres avisés de la déclaration de blocus à prendre les mesures nécessaires pour en faire parvenir la nouvelle sur les divers points de leur territoire, spécialement dans leurs ports » (2). Les autorités locales des ports bloqués devront, de leur côté, informer, aussitôt que possible, de la déclaration de blocus notifiée par le commandant de la force bloquante « les consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans le port ou sur le littoral bloqué » (art. 11, *in fine*) ; « ces autorités engageraient leur responsabilité en ne s'acquittant pas de cette obligation », car « les neutres pourraient éprou-

(1) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 348 et 350.

(2) *Ibid.*, p. 348.

ver un préjudice du fait de n'avoir pas été prévenus du blocus en temps utile » (1).

Les notifications ont pour objet de prévenir les neutres de l'existence du blocus : elles ont pour effet d'établir, à l'encontre des neutres, une présomption de connaissance du blocus. Cette présomption toutefois n'est pas absolue ; elle peut toujours être détruite par la preuve contraire « parce qu'il n'est pas juste de punir quelqu'un pour inobservation d'une règle qu'il aurait ignorée » (2). En outre, elle ne peut pas s'appliquer à tous les navires dès le jour même de la notification ; elle ne peut être opposée qu'à ceux dont le départ a eu lieu, non seulement après que la notification avait été faite, mais après qu'elle avait pu être divulguée par les autorités du port de départ (3).

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 348.

(2) *Ibid.*, p. 349.

(3) « La saisissabilité d'un navire neutre pour violation de blocus, aux termes de l'article 14, est subordonnée à la connaissance réelle ou présumée du blocus. » « Pour qu'un navire soit saisissable pour violation de blocus, ajoute le rapport, la première condition est qu'il ait eu connaissance du blocus parce qu'il n'est pas juste de punir quelqu'un pour inobservation d'une règle qu'il aurait ignorée. Toutefois il est des circonstances où, même en l'absence d'une connaissance réelle prouvée, on peut présumer cette connaissance, sauf à réservier à l'intéressé la faculté de démentir la présomption. » « La connaissance du blocus, aux termes de l'article 15, est, sauf preuve contraire, présumée, lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, du blocus à la Puissance dont relève ce port. » « Un navire, dit le rapport, a quitté un port neutre postérieurement à la notification du blocus faite à la Puissance dont relève ce port. Cette notification avait elle été faite en temps utile, c'est-à-dire de manière à parvenir dans le port même où elle a dû être divulguée par les autorités du port ? C'est une question de fait à examiner. Si elle est résolue affirmativement, il est naturel de supposer que le navire avait eu, lors de son départ, connaissance du blocus. Cette présomption n'est pourtant pas absolue, et la preuve contraire

**125. — Notification spéciale de la déclaration de blocus.** — Pour les navires qui approchent du port bloqué sans connaître ou sans pouvoir être présumés connaître l'existence du blocus, c'est-à-dire sans avoir pu être avertis de la notification générale, une notification spéciale est nécessaire. « Cette notification est faite au navire même par un officier de l'un des bâtiments de la force bloquante et portée sur le livre de bord ; elle peut être faite aux navires d'une flotte convoyée par un vaisseau de guerre neutre, grâce à l'intermédiaire du commandant du convoi qui en donne reçu et qui prend les mesures nécessaires pour l'inscription de la notification sur le livre de bord de chaque navire. Elle mentionne les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles elle est faite, ainsi que les lieux bloqués. Le navire est empêché de passer, ce qui fait que le blocus est *obligatoire* pour lui, bien que n'ayant pas été *préalablement* notifié ; c'est pour cela que cet adverbe a été omis dans l'article 8. Il n'est pas admissible qu'un navire de commerce ait la prétention de ne pas tenir compte d'un blocus réel et de forcer le blocus, par cette seule raison qu'il n'en avait pas connaissance. Seulement s'il peut être empêché de passer, il ne peut être saisi que lorsqu'il essaie de forcer le blocus après avoir reçu la notification » (1).

Les navires sortant du port bloqué sont présumés connaître le blocus quand une notification de la déclaration de blocus a été adressée, par le commandant des forces bloquantes, aux autorités locales. Si cette notification a été omise ou si elle est

est réservée. Ce sera au navire inculpé à la fournir, en justifiant de l'existence de circonstances qui expliquent son ignorance. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 349.

(1) Rapport général. *Proceedings of the international naval conference*, p. 350.

muette en ce qui concerne le délai de sortie, elle ne peut être opposée aux navires neutres, libres de sortir tant que la notification n'a pas été faite ou complétée. « Si le commandant de la force bloquante a fait tout ce qui dépendait de lui pour faire la notification et s'il en a été empêché par le mauvais vouloir des autorités locales qui ont intercepté toute communication avec le dehors » (1), les navires sortants ne peuvent prétendre au libre passage ; ils sont dans une situation analogue à celle des navires qui approchent des lieux bloqués sans connaître ou sans être présumés connaître le blocus ; ils ne peuvent être capturés s'ils n'ont pas reçu notification spéciale de l'état de blocus, mais ils n'ont pas le droit de forcer le blocus.

**126. — Modifications du blocus.** — Un blocus peut être étendu ou restreint ; il peut être levé et repris.

Un blocus repris est, en réalité, un blocus nouveau. Les règles relatives à la déclaration et à la notification du blocus lui sont donc naturellement applicables.

En ce qui concerne l'extension du blocus, un doute peut s'élever : doit-on considérer l'extension comme une juxtaposition d'un blocus nouveau au blocus ancien ou comme la substitution d'un nouveau blocus à l'ancien ? Dans la première hypothèse, l'omission d'une déclaration et d'une notification nouvelles ne saurait entraîner la nullité du blocus que pour la région non comprise dans le blocus primitif, tandis que, dans la seconde, elle entraînerait nullité totale du blocus même dans les limites primitives.

Les termes des articles 10 et 12 de la Déclaration de Londres semblent, de prime abord, incliner vers la solution la plus rigoureuse pour les belligérants. L'article 10 exige, à peine de

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 350.

nullité, une exacte concordance, en ce qui concerne les limites géographiques du blocus, entre la déclaration de blocus et la réalité des faits. Aux termes de l'article 12 « les règles relatives à la déclaration et à la notification de blocus sont applicables dans le cas où le blocus serait étendu ou viendrait à être repris après avoir été levé ». L'extension du blocus fait disparaître la concordance, quant aux limites géographiques, entre la réalité des faits et la déclaration du blocus primitif ; l'article 12 unit, dans une seule disposition, les cas d'extension et de reprise du blocus. On pourrait être tenté d'en induire que, dans le cas d'extension comme dans le cas de reprise, tout est à refaire.

L'induction toutefois serait excessive ; le rapport à la Conférence prend soin, en effet, de spécifier que le blocus étendu au-delà de ses limites primitives, est « pour la partie nouvelle, un blocus nouveau » (1). Il s'ensuit que, pour la partie ancienne, le blocus ancien subsiste et que la nullité du blocus nouveau n'entraîne pas la nullité du blocus ancien. Cette solution est d'ailleurs en harmonie avec celle que donne le rapport pour la restriction du blocus ; la restriction est une levée partielle ; elle n'oblige pas à réitérer la déclaration du blocus pour la partie du littoral qui continue à être bloquée. C'est donc que l'exacte concordance entre les limites géographiques indiquées dans la déclaration et les limites géographiques du blocus réel n'est requise, à peine de nullité, qu'au moment de l'établissement du blocus. Les variations postérieures n'atteignent pas la validité du blocus dans la région où le blocus, primitivement établi, continue à être exactement maintenu.

**127.** — La notification de la levée du blocus ne présente

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 348.

pas la même nécessité que la notification de l'établissement du blocus, mais elle offre une réelle utilité. Les neutres ont intérêt à connaître le fait qui fait cesser les entraves apportées à leur commerce avec le port bloqué. Aussi l'article 13 prescrit-il que « la levée volontaire du blocus ainsi que toute restriction qui y serait apportée... doit être notifiée » dans la même forme que l'établissement du blocus. « Seulement, observe le rapport à la Conférence, il y a lieu de remarquer que la sanction ne saurait être la même dans les deux cas. Pour la notification de la déclaration de blocus, il y a une sanction directe, adéquate : le blocus non notifié n'est pas obligatoire. Pour la levée, il ne saurait y avoir rien d'analogique. Le public profitera, en fait, de cette levée quand même on ne la lui aurait pas fait connaître officiellement. La Puissance bloquante qui n'aurait pas notifié la levée s'exposerait à des réclamations diplomatiques motivées par l'inaccomplissement d'un devoir international. Cet inaccomplissement aura des conséquences plus ou moins graves suivant les circonstances. Parfois, la levée du blocus aura été, en fait, immédiatement connue et la notification officielle n'ajouterait rien à cette publicité effective. Il va sans dire qu'il ne s'agit que de la levée volontaire du blocus ; si le bloquant a été chassé par l'arrivée des forces ennemis, il ne peut être tenu de faire connaître sa défaite que son adversaire se chargera d'annoncer sans retard. Au lieu de lever un blocus, un belligérant peut se contenter de le restreindre ; il ne bloque plus qu'un port au lieu de deux. Pour le port qui cesse d'être compris dans le blocus, c'est comme s'il y avait levée volontaire, en conséquence la même règle s'applique ». Le blocus cesse d'être obligatoire pour les neutres dans la région où il cesse d'être effectif, bien que la restriction n'ait pas été notifiée, mais il subsiste avec tous ses effets dans la région qui demeure effectivement bloquée.

§ 2. — *Effets du blocus.*

**128.** — Les dispositions les plus importantes de la Déclaration de Londres, au sujet du blocus, sont les dispositions des articles 17, 19 et 20. Ces dispositions règlent les effets du blocus et elles les règlent en termes tels que l'efficacité d'un blocus sera désormais étroitement liée, en fait aussi bien qu'en droit, à son effectivité.

Avec la théorie anglaise du droit de prévention et du droit de suite, la saisie pour violation de blocus pouvait être opérée par un croiseur belligérant quelconque surprenant, hors des eaux territoriales neutres, un navire à destination ou en provenance des lieux bloqués. Que la surveillance des parages bloqués fût plus ou moins étroite, le blocus faisait courir le même péril de surprise à grande distance des ports bloqués. Un blocus à peine effectif pouvait donc être un blocus efficace ; si les lignes de blocus pouvaient être aisément franchies, le risque de capture durant tout le cours du voyage était de nature à détourner les neutres d'entreprises dangereuses. D'après la Déclaration de Londres, la saisie des navires neutres pour violation de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus (1)

---

(1) Le gouvernement britannique avait proposé comme base de discussion sur le lieu de saisie des navires pour violation de blocus les formules suivantes : « Base 24 : La saisie des navires neutres pour violation de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer la réalité du blocus. Base 25 : Le navire qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué, reste saisissable tant qu'il est poursuivi. Si la chasse en est abandonnée, la saisie ne peut plus être pratiquée. »

Il avait appuyé ces propositions sur les observations suivantes :

« Si l'on examine attentivement ce que la saisie a pour but de sanctionner, on ne peut nier que c'est assurément l'interdiction

ou sur poursuite commencée dans ce rayon d'action par un bâtiment de la force bloquante. Il n'y a donc plus, pour les navires neutres, qu'une zone dangereuse : la zone effectivement gardée par les vaisseaux de guerre affectés au maintien du blocus. Avant d'entrer dans cette zone ou après en être sortis

---

que proclame le blocus, c'est-à-dire l'interdiction d'arriver au lieu bloqué. Si parfois, en raison de la disposition tactique de la force bloquante, on a pu considérer que celle-ci formait, en fait, comme une barrière ou ligne dont elle surveille l'accès, on ne saurait oublier, à proprement parler, que ce n'est pas le passage même de cette ligne qui est l'objet de cette interdiction, mais bien toujours l'arrivée au lieu bloqué.

« D'autre part, il est depuis longtemps incontesté que la violation d'un blocus presuppose que le blocus est effectif, c'est-à-dire que l'interdiction est réellement maintenue par une force suffisante pour en assurer le respect.

« Partant de ces idées communes, les gouvernements en ont séparément poursuivi l'application par des voies, à l'aide desquelles l'analyse doctrinale des auteurs a peu à peu échafaudé des systèmes qui ont plus obscureci qu'éclairé les résultats pratiquement constatés.

« En réalité, les navires condamnés pour violation de blocus sont capturés avant d'avoir accompli véritablement l'acte interdit, c'est-à-dire avant d'avoir atteint le lieu bloqué, quelque rapprochés qu'ils en puissent être.

« Ce qu'exige la saisie, c'est que l'acte de violation soit manifestement caractérisé et que la sanction corresponde vraiment à l'infraction.

« Ce n'est qu'au fur et à mesure que le navire s'approche du lieu bloqué que l'infraction se caractérise jusqu'au moment où l'expédition destinée au port bloqué arrive dans le rayon d'action de la force bloquante, et alors l'infraction devient manifeste, la saisie est justifiée.

« Si ces considérations sont exactes, il semble que les vues exprimées dans les différents mémorandums seraient avantageusement rapportées à leur origine commune et pourront se rencontrer dans une formule également commune énonçant ce qui est, en somme, le résultat pratique auquel elles paraissent toujours aboutir. » Exposé des vues exprimées par les Puissances dans leurs mémorandums et observations destinées à servir de base aux délibérations de la Conférence. *Proceedings of the international naval*

sans avoir été aperçus et poursuivis, les navires neutres sont à l'abri de toute saisie pour violation de blocus. Il s'ensuit que l'efficacité du blocus dépend désormais uniquement de son effectivité ; cette effectivité sera plus ou moins grande selon que les vaisseaux affectés au blocus seront plus ou moins nombreux, plus ou moins bien répartis. La zone dangereuse sera plus ou moins étendue selon les dispositions prises par le commandant des forces bloquantes, qui sera maître d'établir, selon qu'il le jugera à propos, une ou plusieurs lignes de surveillance. Il semble bien que les conditions actuelles de la navigation exigent, pour rendre un blocus efficace, que les navires affectés au blocus soient divisés en plusieurs lignes établies à des distances différentes et parfois assez éloignées des lieux bloqués. Une ligne unique laisserait au forceur de blocus trop de facilités pour se glisser, la nuit, entre les vaisseaux de la

---

*conference*, p. 91.

A la 4<sup>e</sup> séance plénière, 11 décembre 1908, M. Crowe a confirmé ces observations, en expliquant les raisons qui avaient amené le gouvernement britannique à accepter le principe du *rayon de blocus*. « D'après la doctrine anglaise, disait M. Crowe, un navire est considéré comme coupable de violation de blocus dès qu'il a clairement manifesté l'intention de le violer, même s'il est rencontré à une très grande distance de la localité bloquée. L'étude des décisions des Cours des prises britanniques démontre l'impossibilité d'appliquer cette doctrine dans toute sa rigueur théorique. Ces Cours n'ont, en effet, jamais condamné pour violation de blocus un navire qui ne se trouvait pas, au moment de la saisie, tout près de la côte bloquée, et cela parce que c'était dans ces conditions seulement que les juges ont cru pouvoir admettre qu'il n'y avait aucun doute sur la vraie destination ultérieure du navire. La pratique de la Grande Bretagne ne serait donc pas si éloignée de la théorie continentale, et c'est pourquoi le gouvernement britannique s'est déclaré disposé, dans un esprit de conciliation et en vue de faciliter les travaux de la Conférence, à faire la concession de sa doctrine. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 162.

force bloquante à moins que ces vaisseaux soient très rapprochés les uns des autres. Mais le commandant des forces bloquantes est libre de prendre les dispositions qu'il juge le plus utiles et d'établir, comme il l'entend, le rayon d'action du blocus (1).

**129.** — La délégation du Japon avait jugé l'expression *rayon d'action* « un peu vague pour concilier les vues énoncées par les divers gouvernements et pour préciser les bases des décisions qui pourront être rendues par la Cour internationale des prises » ; elle proposa, « en conséquence, de fixer une zone bien déterminée, par exemple de 1.000 milles marins autour du port ou de la côte bloquée dans laquelle la saisie du navire forçant le blocus pourrait être effectuée » (2).

(1) Cette liberté d'action ressort nettement des procès-verbaux de la conférence de Londres. Elle a été constatée par la délégation du Japon qui, après avoir formulé quelques réserves au sujet du rayon d'action, a renoncé à ces réserves en faisant la déclaration suivante :

« ... L'objet que la délégation du Japon avait en vue en faisant cette réserve était d'empêcher tout malentendu qui pourrait surgir en ce qui concerne l'application de la règle adoptée par la commission relativement au rayon d'action d'une force belligérante et de s'assurer que la liberté dont jouit le commandant bloqueur de répartir les navires mis à sa disposition et d'organiser les zones de surveillance de chacun d'eux, suivant la configuration de la côte et la situation géographique des points bloqués, que cette liberté ne soit limitée que par la condition que le blocus soit effectif et qu'il ne barre pas l'accès à un port ou à une côte neutre.

« Le nouvel examen auquel la Délégation s'est livrée et les éclaircissements donnés par le rapport lui permettent de reconnaître, qu'en effet, l'ensemble des dispositions sur le blocus, tel qu'il a été approuvé par la commission, laisse au belligérant la liberté d'établir un blocus effectif. » Déclaration du contre amiral baron Sakomoto à la 8<sup>e</sup> séance plénière. *Proceedings of the international naval conference*, p. 207-208.

(2) Observations du vice-amiral baron Sakamoto à la 4<sup>e</sup> séance

Sans s'associer à cette demande de fixation à forfait du rayon d'action du blocus, la délégation américaine proposait de reconnaître, aux autorités qui établiraient le blocus, le droit de fixer l'étendue du rayon d'action, en limitant à 1000 milles le maximum de cette étendue (1). Mais la Conférence écarta toute

plénière, 11 décembre 1908. *Proceedings of the international naval conference*, p. 162.

(1) « La délégation américaine accepte en principe la base n° 24, fut-il déclaré à la première séance en commission, 14 décembre 1908, sous la réserve que le belligérant ou le commandant de la force bloquante ait le droit de fixer l'étendue du rayon d'action qui, — selon son désir, — ne devrait pas excéder 1000 milles. Le rayon d'action ou la zone d'opérations devrait être délimitée, dès la déclaration du blocus, par le commandant de la force bloquante, conformément à l'article 18. La délégation américaine n'a pas le désir d'imposer aux belligérants des règles fixes en ce qui concerne l'étendue du rayon d'action, mais tout simplement de demander le droit de fixer un maximum de 1000 milles quand les circonstances l'exigent. La délégation s'associe aux observations de M. le contre-amiral Le Bris quant à la nature du rayon d'action variable avec les conditions géographiques, la proximité des ports neutres et les intérêts du commerce neutre. »

« En fixant l'étendue de la zone d'opération, la délégation entend demander que la force employée soit en rapport avec cette zone. Aucun pays n'a été plus tenace que les Etats-Unis dans son opposition au blocus fictif, et ils estiment que la force chargée d'exécuter le blocus doit être proportionnelle à la zone intéressée. »

« La délégation ajoute, pour expliquer la grande étendue du rayon d'action réclamé, que cette demande est motivée par le fait que la violation du blocus devient de plus en plus une opération nocturne et que, le navire une fois en mer, sa capture avant l'aube devient difficile. Là où, à proprement parler, la ligne extérieure de la force bloquante est stationnée, la chasse finale et la capture ont lieu. L'éloignement de cette ligne varie avec la durée de l'obscurité de la nuit, qui peut être de 16 heures et la vitesse des vaisseaux qui peut être de 30 nœuds. Cet éloignement peut ainsi représenter une zone de 480 milles et même davantage si la ligne intérieure est très distante de l'entrée du port. » Annexe n° 68 au résumé de la première séance en commission, 14 décem-

détermination fixe du rayon d'action ; elle se rallia à l'interprétation de l'expression *rayon d'action* donnée, par le contre-amiral Le Bris, au nom de la délégation française.

« Lorsqu'un gouvernement décide d'entreprendre une opération de blocus contre une partie quelconque de côte ennemie, disait le contre-amiral Le Bris, il désigne un certain nombre de navires de guerre qui devront participer au blocus, et il en confie le commandement à un officier qui aura pour mission d'assurer, par leur moyen, l'efficacité du blocus. Le commandant de la force navale ainsi constituée répartit les navires mis à sa disposition suivant la configuration de la côte et la situation géographique des points bloqués et donne à chacun d'eux des instructions sur le rôle qu'il aura à remplir et, en particulier, sur la zone confiée à sa surveillance. C'est l'ensemble de ces zones de surveillance, organisées de telle manière que le blocus soit effectif, qui forme le rayon d'action de la force navale bloquante.

« Le rayon d'action ainsi compris est étroitement lié à l'effectivité du blocus et aussi au nombre des bâtiments qui y sont affectés.

« Il peut se présenter des cas où un seul navire suffira pour maintenir un blocus effectif — par exemple à l'entrée d'un port ou à l'embouchure d'un fleuve dont l'estuaire est peu étendu — à la condition que les circonstances permettent au bloqueur de se tenir suffisamment rapproché de l'entrée. Dans ce cas, le rayon d'action est lui-même rapproché de la côte. Mais si les circonstances le forcent au contraire à se tenir éloigné, il pourra se faire que le navire soit insuffisant pour as-

surer l'effectivité, et il deviendra alors nécessaire de lui adjoindre d'autres navires pour la maintenir. De ce fait, le rayon d'action devient plus étendu et plus éloigné de la côte. Il pourra donc varier suivant les circonstances et suivant le nombre des navires bloqueurs, mais sera toujours limité par la condition que l'effectivité soit assurée.

« Il ne semble pas possible d'assurer au rayon d'action des limites en chiffres fixes et invariables, pas plus qu'il n'est possible de fixer, à l'avance et invariablement, le nombre des bâtiments nécessaires pour assurer l'effectivité de tout le blocus. Ces éléments doivent être déterminés suivant les circonstances pour chaque cas particulier de blocus ; peut-être pourrait-on le faire au moment de la déclaration.

« Il est évident qu'un blocus ne sera pas établi de la même façon pour une côte sans défense et pour une côte possédant tous les moyens modernes de défense. Il ne saurait être question, dans ce dernier cas, d'appliquer une règle telle que celle qui exigeait autrefois des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches des points bloqués ; la situation serait trop dangereuse pour les navires de la force bloquante qui, par ailleurs, possèdent aujourd'hui des moyens plus puissants leur permettant de surveiller d'une façon effective une zone beaucoup plus étendue que jadis.

« Le rayon d'action d'une force navale bloquante pourra s'étendre assez loin, mais, comme il dépend du nombre des bâtiments concourant à l'efficacité du blocus et comme il reste toujours limité par la condition d'effectivité, il n'atteindra jamais des mers éloignées sur lesquelles naviguent des navires de commerce, peut-être destinés aux ports bloqués, mais dont la destination est subordonnée aux modifications que les circonstances sont susceptibles d'apporter au blocus, au cours

du voyage. En résumé, l'idée de rayon d'action liée à celle d'effectivité, telle que nous avons essayé de la définir, c'est-à-dire comprenant la zone d'opérations des forces bloquantes, permet au belligérant d'exercer d'une manière efficace le droit de blocus qui lui est reconnu et, d'un autre côté, elle évite aux neutres d'être exposés, à grande distance, aux inconvénients du blocus, tout en leur laissant courir les dangers auxquels ils s'exposent sciemment en s'approchant des points dont l'accès est interdit par le belligérant » (1).

**130.** — La préoccupation d'éviter aux neutres les inconvénients du blocus à grande distance, ainsi affirmée par le contre-amiral Le Bris, a été confirmée par un échange d'observations qui a précisé le rôle des navires affectés au service du blocus.

Le contre-amiral anglais Slade avait paru donner, de la liberté d'action du commandant des forces bloquantes, une interprétation assez large pour éveiller les appréhensions des neutres.

L'amiral commandant l'escadre bloquante, avait-il dit (2), peut disposer ses navires « de façon à ce que les vaisseaux qui essayent de violer le blocus soient obligés de passer, en plein jour, par une, au moins, des lignes où il peut stationner des éclaireurs pour l'avertir en temps utile par le télégraphe

---

(1) Annexe 67 au résumé de la première séance en commission, 14 décembre, *Proceedings of the international naval conference*, p. 255-256. Ces vues ayant été « favorablement accueillies de tous les côtés » ainsi qu'il résulte du résumé de la deuxième séance de la commission, le 16 décembre 1908. *Ibid.*, p. 178, les explications du contre amiral Le Bris ont été reproduites dans les rapports à la Conférence comme constituant « le meilleur commentaire de la règle de l'article 17 ». *Ibid.*, p. 350.

(2) Annexe n° 70 au résumé de la deuxième séance en commission, 16 décembre 1908. *Ibid.*, p. 257.

sans fil de l'approche des navires soupçonnés. Les éclaireurs doivent être toujours en communication avec le gros de l'escadre, mais s'ils se trouvent sur la route vers des ports neutres, ils ne peuvent pas effectuer des saisies pour tentative de violation de blocus, à moins que les papiers de bord et les preuves obtenues à bord du navire visité ne laissent aucun doute sur sa destination. Les éclaireurs ont le droit de visiter les navires, de s'assurer de leur destination et de leur notifier l'existence du blocus, et, s'il y a lieu de soupçonner la sincérité de leurs déclarations, même de les garder sous observation afin de constater qu'ils ne s'écartent pas de la route directe vers le port qu'ils ont désigné comme destination. Quant à un navire qui essaie de violer le blocus vers l'extérieur, les éclaireurs avertis par le télégraphe de la poursuite qui a été commencée par les croiseurs de la ligne intérieure ont toujours le droit de venir en aide à ceux-ci et, le cas échéant, de capturer le navire poursuivi ».

Le capitaine de vaisseau allemand Starke s'éleva contre le rôle des éclaireurs tel que le définissait le contre-amiral Slade. « Je partage entièrement, dit-il (1), l'avis de M. l'amiral Slade que l'officier commandant le blocus pourrait, en pareilles circonstances, juger bon de charger des bâtiments éclaireurs de la mission de l'avertir en temps utile de l'approche de navires qui auraient l'intention de tenter une violation de blocus. Ce qui me paraît douteux, c'est que des bâtiments semblables puissent être regardés comme faisant partie des forces bloquantes dans ce sens qu'ils auraient caractère pour exercer le droit de saisie pour violation de blocus.

---

(1) Annexe n° 72, au résumé de la deuxième séance de la commission. *Ibid.*, p. 259-260.

« Tout d'abord, on ne saurait dire que les bâtiments en question soient chargés d'assurer l'effectivité du blocus. Cette effectivité doit exister sans eux et, dans le cas contraire, leur concours est impuissant à corriger ce défaut.

« Le seul fait que ces bâtiments se trouvent placés sous les ordres de l'officier commandant le blocus et maintiennent des communications ininterrompues avec lui ne suffit pas, comme les paroles de M. l'amiral Slade pourraient le faire croire, pour leur donner le caractère voulu. Autrement, étant donné que la communication radio-télégraphique peut, aujourd'hui déjà, fonctionner à une distance de centaines de milles marins, les bâtiments de la force bloquante pourraient, de relais en relais, couvrir toute l'étendue de l'océan. Telle ne peut être l'idée de la délégation britannique qui, dans la séance du 11 décembre, a expressément déclaré qu'elle était disposée à renoncer à l'ancienne doctrine anglaise permettant de saisir un navire comme coupable de blocus dès qu'il avait manifesté l'intention d'un tel acte. Ce serait aussi en contradiction avec l'opinion de M. l'amiral Le Bris, d'après laquelle « l'idée de rayon d'action liée à celle d'effectivité évite aux neutres d'être exposés à grande distance aux inconvénients du blocus ».

« Une théorie qui étendrait aux navires en question les prérogatives des forces bloquantes aurait des conséquences auxquelles on ne voudrait certainement pas consentir. Si les éclaireurs détachés n'étaient pas contraints de se contenter de visiter les navires neutres, et de garder sous observation ceux qui leur paraîtraient suspects, ils seraient fatallement entraînés au delà des limites qui leur sont tracées dans l'exposé de M. l'amiral Slade ; ils ne se borneraient pas à opérer la saisie dans les cas où les papiers de bord et les preuves obtenues à bord du navire ne laisseraient aucun doute sur la

destination illicite, mais ils arriveraient facilement à considérer comme coupable tout navire au sujet duquel ils auraient conçu un soupçon plus ou moins fondé.

« L'exercice du droit de saisie par des bâtiments semblables se trouverait aussi en opposition avec le principe mis en avant dans les observations qui accompagnent les bases de discussion n°s 24 et 25 (1). La saisie pour violation de blocus ne pouvant avoir lieu que si l'infraction est manifeste, cette sanction ne serait pas applicable aux navires qui, en pleine mer et loin de toute ligne de blocus, rencontreraient un éclaireur dans sa croisière.

« Dans mon opinion, le droit de saisie ne devrait point être exercé dans les conditions dont je viens de parler. Ce droit doit être limité aux bâtiments chargés de surveiller un rayon qui peut être fermé au passage de tout navire neutre. »

D'autre part, la délégation américaine avait subordonné l'acceptation de la limitation du droit de saisie, dans le rayon du blocus ou sur poursuite commencée dans ce rayon, à la condition qu'une poursuite « serait considérée comme continuée et pas abandonnée, selon le sens de l'article, même si elle était abandonnée par une ligne de la force bloquante pour être reprise, après un intervalle, par un vaisseau de la seconde ligne, jusqu'à ce que la limite du rayon d'action soit atteinte » (2). Cette proposition avait donné lieu, dans la première séance de la commission, le 14 décembre 1908, « à un échange de vues

(1) V. le texte de ces bases, *suprà*, p. 247, note 1.

(2) « Dans certaines conditions, ajoutait l'exposé américain, il peut même y avoir plusieurs lignes, chacune ayant respectivement sa zone de poursuite. » Annexe n° 69 au résumé de la première séance en commission, 14 décembre 1908, *Proceedings of the international naval conference*, p. 256.

au cours duquel il avait été spécifié que la chasse ne pouvait être donnée que par le bâtiment de la force bloquante et non par un autre bâtiment qui, par exemple, aurait été avisé par voie radio-télégraphique. Cette distinction avait été admise sous réserve qu'il s'agissait de tous les bâtiments de la force bloquante, même répartis sur plusieurs lignes » (1).

Il résulte de ces diverses observations que des navires éclaireurs ne pourraient exercer le droit de poursuite et de saisie qu'autant qu'ils feraient partie d'une véritable ligne de blocus, ce qui suppose qu'ils seraient disposés à une distance telle les uns des autres et à une distance telle d'une autre ligne de blocus qu'ils pussent contribuer efficacement à barrer l'accès des lieux bloqués. Ils ne le pourraient pas s'ils se trouvaient isolés, à grande distance en pleine mer, sans autre lien avec les forces bloquantes que leurs appareils radio-télégraphiques et sans autre mission que la surprise de navires se trouvant en dehors du véritable rayon d'action du blocus.

**131.** — Lorsque la poursuite d'un navire en rupture de blocus a été régulièrement entreprise dans le rayon d'action du blocus par un bâtiment de la force bloquante, la saisie demeure possible tant que la chasse n'est pas abandonnée, à moins que le blocus ne soit levé avant que la capture ait été effectuée. « La question de savoir si la chasse est ou non abandonnée est une question de fait ; il ne suffit pas que le navire se soit réfugié dans un port neutre. Le navire qui le poursuit peut attendre sa sortie, de telle sorte que la chasse est forcément suspendue, mais non abandonnée » (2).

(1) *Proceedings of the international conference*, p. 175.

(2) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 352. « En ce qui concerne la fin de la poursuite, dit le résumé de la deuxième séance de la commission, on estime qu'après

**132.** — De ce que la saisie pour violation de blocus n'est plus admise que dans le rayon du blocus, ou sur poursuite commencée dans ce rayon, il résulte que la théorie du voyage continu ne peut plus être invoquée en cas de blocus (1). Cette théorie n'avait eu de raison d'être que pour déjouer une russe désormais inutile. Lorsque, durant tout le cours de leur voyage à destination d'un port bloqué, les navires couraient risque d'être saisis, ils avaient intérêt à diviser ce voyage en deux parties, dont la première, à destination d'un port neutre, avait pour but de rendre sans péril la plus grande partie du trajet. Du moment où la zone dangereuse est restreinte, du moment où l'infraction consiste non à se diriger vers un port bloqué, mais à entrer dans le rayon d'action du blocus pour parvenir au port bloqué, il ne saurait être question de saisie au cours d'un voyage à destination d'un port neutre, sous prétexte que cette destination ne serait, soit pour le navire, soit pour la cargaison, qu'une étape vers un port bloqué. « La violation du blocus, dit l'article 19, est insuffisamment caractérisée.

---

la levée du blocus, il ne peut plus y avoir lieu à saisie pour la violation de blocus. Quant aux navires qui se sont réfugiés dans un port neutre, il faut distinguer deux cas différents, savoir, le cas où un navire n'entre que provisoirement dans le port pour en sortir le plus vite possible et pour continuer sa fuite, et le cas où un navire y décharge sa cargaison et change de propriétaire. Pour ce dernier cas, il s'agit d'une question de fait à trancher par la Cour des prises, ce qui est également le cas pour la question de savoir si la chasse d'un navire a été abandonnée ». *Ibid.*, p. 179. — Bien entendu, il ne peut plus être question de poursuite, en cas de rupture de blocus par sortie de port bloqué, lorsque le forceur de blocus a terminé son voyage en atteignant son port de destination. V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 188.

(1) V. sur la théorie du voyage continu concernant le blocus, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n°s 194-195.

sée pour autoriser la saisie du navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un port non bloqué, quelle que soit la destination ultérieure du navire ou de son chargement. » Et le rapport général ajoute : « C'est la destination réelle du navire qui doit être envisagée, quand il s'agit de violation de blocus, et non la destination ultérieure de la cargaison. Cette destination prouvée ou présumée ne peut donc suffire à autoriser la saisie, pour violation de blocus, d'un navire actuellement destiné à un port non bloqué. Mais le croiseur pourrait toujours établir que cette destination à un port non bloqué est apparente, et qu'en réalité, la destination immédiate du navire est bien un port bloqué » (1). Cette preuve, toutefois, ne pourrait être faite qu'à l'encontre des navires qui seraient rencontrés dans le rayon d'action du blocus, ce qui en restreint notablement le champ d'application.

**133.** — L'interdiction de sortir des ports bloqués ou d'y entrer a toujours souffert quelques exceptions (2). La déclaration de Londres précise, en les confirmant, les exceptions admises par la coutume. Elle impose aux autorités qui instituent le blocus l'obligation de fixer, dans la déclaration de blocus, un délai raisonnable pour la sortie des navires neutres entrés au port avant que le blocus fût établi ; elle stipule qu'à défaut de cette mention dans la déclaration de blocus dûment notifiée aux autorités locales, la sortie demeure licite jusqu'à réparation de l'omission ; elle admet la faculté de sortie, sans distinguer si le chargement a été pris avant ou après l'établissement du blocus (3).

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 352.

(2) V. sur ces exceptions, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 187, 189, 190.

(3) Elle consacre ainsi la solution antérieurement admise en

**134.** — L'entrée d'un port bloqué ne peut pas être refusée à un navire neutre en cas de détresse, par exemple à un navire dépourvu de vivres ou d'eau ou menacé de sombrer faute de réparations urgentes. Il appartient aux autorités des forces bloquantes de constater la réalité de la détresse alléguée, mais, la détresse constatée, le navire a le droit de franchir la ligne de blocus. « Ce n'est pas, dit le rapport général, une faveur qu'il ait à solliciter de l'humanité ou de la courtoisie de l'autorité bloquante. Celle-ci peut contester l'état de détresse, mais l'état une fois vérifié, la conséquence suit d'elle-même. Le navire qui aura ainsi pénétré dans le port bloqué ne sera pas obligé d'y rester tout le temps que durera le blocus ; il pourra en sortir quand il sera en état de le faire, quand il se sera procuré les vivres ou l'eau qui lui sont nécessaires, quand il aura été réparé. Mais la permission qui lui a été accordée n'a pu servir de prétexte à des opérations commerciales ; c'est pour cela qu'on exige qu'il n'ait laissé ou pris aucun chargement. Il va sans dire que l'escadre de blocus, qui voudrait absolument empêcher de passer, pourrait le faire, si elle mettait à la disposition du navire en détresse les secours dont il a besoin » (1).

**135.** — Les navires de guerre neutres peuvent être autorisés par le commandant de la force bloquante à entrer dans un port bloqué et à en sortir ultérieurement, mais ils ne sauraient réclamer comme un droit ce qui ne peut leur être accordé que par courtoisie et autant qu'il ne paraît pas indispensable

---

France ; d'après les doctrines anglaises, la sortie n'était permise que sur lest ou avec une cargaison prise à bord avant le commencement du blocus. *Ibid.*, n° 187.

(1) V. le rapport général, sur l'article 7, *Proceedings of the international naval conference*, p. 347.

de priver la place bloquée de toute communication. L'obligation d'impartialité qui s'impose au commandant des forces bloquantes ne fait pas obstacle au refus d'autorisation alors même que l'entrée aurait été antérieurement permise à un vaisseau de guerre d'un autre Etat neutre. « La présence d'un navire de guerre neutre dans un port bloqué peut ne pas avoir les mêmes conséquences à toutes les phases du blocus, et le commandant doit être laissé maître de juger s'il peut être courtois sans rien sacrifier de ses intérêts militaires » (1).

### § 3. — *Sanction de la violation du blocus.*

**136.** — L'ancienne règle française punissait toute violation de blocus de la confiscation du navire et du chargement ; la règle britannique était moins rigide ; elle permettait aux chargeurs de sauver leur cargaison, en prouvant qu'ils ignoraient et qu'ils n'avaient pas pu connaître le blocus au moment du chargement (2).

La Déclaration de Londres a adouci, en faveur des neutres, la solution anglaise ; elle a donné, à cette solution, une forme à la fois plus souple et plus juste. « Le navire reconnu coupable de violation de blocus est confisqué » (3). Le chargement est également confisqué en principe, mais la confiscation est écartée si le chargeur, excipant de sa bonne foi, réussit à prouver que, « lors de l'embarquement de la marchandise, il ne connaissait pas et ne pouvait connaître l'intention de violer le blocus » (4).

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 346.

(2) L'Italie et les Pays-Bas suivaient la même règle que la France. L'Allemagne, l'Espagne, le Japon et la Russie suivaient, sauf quelques nuances, la règle britannique. V. vues exprimées par les mémoires des Puissances. *Ibid.*, p. 92-93.

(3) Art. 21.

(4) Rapport général, sur l'article 21, *Proceedings of the international naval conference*, p. 352.

## CHAPITRE VII

### CONTREBANDE DE GUERRE

#### I

#### La contrebande de guerre à la Conférence de la Haye.

**137.** — La contrebande de guerre a été, au cours des derniers siècles, le sujet de disputes sans cesse renouvelées. Sur nulle question, peut-être, la conciliation ne semblait plus difficile à établir entre les intérêts contradictoires et changeants des belligérants et des neutres. L'accord s'était fait sur quelques principes essentiels, mais vagues ; les querelles reparaisraient, à chaque guerre, sur les applications.

**138.** — Les belligérants ont intérêt à priver leurs adversaires de l'usage de la mer, donc à leur interdire tous rapports avec les pays étrangers, par suite, à prohiber tout commerce des neutres avec le territoire ennemi. Mais les neutres ont droit de poursuivre leurs relations pacifiques avec les peuples engagés dans une guerre à laquelle ils demeurent eux-mêmes étrangers. Les neutres ont affirmé leur droit contre les exigences des belligérants, mais, en l'affirmant, ils ont dû le limiter ; ils ont dû consentir à distinguer le commerce pacifique de celui qui ne l'est pas. Les belligérants ont reconnu la liberté des transports pour les marchandises neutres destinées à des usages de paix ; ils ont refusé cette liberté pour les objets susceptibles de servir à la guerre, et ces objets ont été

qualifiés contrebande de guerre. La distinction était rationnelle, mais, le plus souvent, délicate à appliquer. Les armes et munitions pouvaient être, sans contestation, proscrites sous la dénomination de contrebande absolue ; les bijoux et dentelles pouvaient, non moins aisément, être mis hors de cause. Mais la plupart des choses sont également susceptibles d'être utilisées pour la paix et pour la guerre ; les vivres ne sont pas moins indispensables aux soldats et marins qu'à la population paisible ; le combustible est nécessaire aux navires de guerre comme aux chaudières des usines. Le principe de la distinction accordée, les querelles devaient être illimitées sur les conséquences. Les belligérants, hostiles à tout commerce des neutres avec leurs propres ennemis, tendaient naturellement à élargir la notion de contrebande de guerre ; les neutres, soucieux de maintenir et d'étendre leur trafic, tendaient non moins naturellement à restreindre cette notion. La doctrine était divisée et les gouvernements ne se faisaient pas faute de déclarer contrebande, lorsqu'ils étaient belligérants, des objets auxquels ils déniaient ce caractère, lorsqu'ils étaient neutres.

**139.** — Les discussions ne portaient pas seulement sur le caractère licite et illicite de certaines marchandises ; elles s'étendaient aux conditions dans lesquelles le transport des objets de contrebande pouvait être réprimé. La destination à l'ennemi est un élément essentiel de l'infraction aux devoirs de la neutralité. Mais la destination véritable peut être aisément dissimulée. Pour déjouer les fraudes, il était naturel de recourir aux présomptions. La Grande-Bretagne y recourait largement. Elle jugeait de la destination des objets de contrebande d'après la destination du navire qui les portait. Elle considérait la destination du navire comme ennemie, dès que l'un des ports où le bâtiment devait entrer était ennemi. Et,

pour déjouer le calcul qui eût réduit la durée du péril en divisant le voyage, elle n'hésitait pas à attribuer une destination ennemie au vaisseau dont les papiers de bord n'indiquaient qu'une destination neutre, si le port neutre, but du voyage en cours, devait être le point de départ d'une seconde traversée vers un port ennemi.

La théorie « du voyage continu » était d'autant plus menaçante pour les neutres qu'elle ouvrait un champ immense aux soupçons des belligérants. Tout port neutre, moins éloigné du territoire ennemi que le port de départ, risquait en effet d'être considéré comme une étape suspecte. Il suffisait d'interpréter largement la théorie pour aboutir à une interdiction générale du transport des objets de contrebande, dès que deux Etats seraient en lutte. Les Etats-Unis d'Amérique et l'Italie avaient d'ailleurs tiré des conséquences nouvelles de l'idée de la continuité du voyage, et l'Angleterre, après avoir rejeté la thèse américaine, s'était approprié la doctrine italienne. Au cours de la guerre de Sécession, les Cours américaines ont prononcé la confiscation de marchandises de contrebande trouvées à bord de navires neutres allant de port neutre à port neutre, sur la simple présomption que ces marchandises, après transbordement, devaient être, sur d'autres navires, dirigées vers un port ennemi. La commission des prises italienne a admis la légitimité de la saisie d'un navire néerlandais chargé d'armes, à destination du port français de Djibouti, sur la présomption que ces armes débarquées en port neutre étaient destinées aux Abyssins en guerre avec l'Italie (1).

---

(1) V. sur les théories et la pratique des Etats concernant la contrebande de guerre, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, chap. VII, nos 199 et suiv.

L'Angleterre avait toujours lié la destination de la contrebande de guerre à la destination du navire. Elle n'avait pas admis la théorie de la continuité du voyage lorsque les objets de contrebande devaient être transbordés sur un autre bâtiment avant d'être dirigés vers un port ennemi. Mais, pendant la guerre sud-africaine, elle a abandonné ses traditions pour suivre l'exemple italien. Elle ne s'est pas fait faute de rechercher la contrebande de guerre à bord des navires destinés à des ports neutres, lorsque ces ports étaient à proximité du territoire de ses ennemis. Ses vaisseaux ont procédé à des saisies qui ont soulevé de vives protestations, notamment de la part de l'Allemagne et des Etats-Unis d'Amérique. Les réclamations des neutres, toutefois, n'ont point porté sur l'application nouvelle, de la part de la Grande-Bretagne, de la théorie du voyage continu.

L'Allemagne ne désirait pas s'engager dans une controverse susceptible de longs développements ; il lui suffit d'obtenir promptement satisfaction avec promesse d'indemnité pour ses navires qui avaient été saisis sans raison sérieuse, alors que leur cargaison ne contenait point de contrebande (1).

Comme les cargaisons américaines en litige étaient des cargaisons de vivres, les Etats-Unis pouvaient rappeler l'Angleterre à l'observation des règles anglo-saxonnes sur la contrebande conditionnelle. D'après les règles britanniques, les vivres — comme tous les objets également propres aux usages de guerre et de paix qui ne sont pas spécifiés contrebande absolue — n'étaient contrebande que dans le cas « où il pouvait

(1) V. Communication de M. Despagnet sur la guerre sud-africaine, *Revue générale de droit international public*, 1900, p. 822 et suiv.

être présumé qu'ils étaient destinés à être utilisés pour la guerre. Cette présomption s'élevait lorsque la destination hostile du vaisseau était soit la flotte ennemie en mer, soit un port hostile consacré exclusivement ou principalement à l'équipement naval ou militaire » (1). Elle ne pouvait s'élever contre des navires destinés à un port neutre (2).

Il semble que les Etats-Unis admettaient la saisie des vivres destinés aux troupes ennemis même si les vaisseaux qui portaient ces vivres devaient débarquer leur cargaison en un port neutre, mais à la condition que la destination aux troupes ennemis fût prouvée (3).

Le gouvernement anglais, en tout cas, admit cette solution. « Nous pensons, déclara-t-il, que les denrées alimentaires qui sont embarquées pour un pays ennemi ne peuvent être considérées comme contrebande de guerre que si elles sont destinées aux troupes ennemis. La simple supposition qu'elles pourraient leur être destinées n'est pas suffisante pour leur donner le caractère de contrebande de guerre, et il faut pour cela qu'il soit prouvé qu'elles étaient réellement destinées aux troupes ennemis au moment où l'embargo a été mis » (4).

---

(1) V. Holland, *A Manual of naval prize law*, n° 63.

(2) V. John Bassett Moore, *A Digest of international law*, t. VII, p. 685.

(3) V. Code de la guerre navale de 1900, art. 34 et 36, *Revue générale de droit international public*, 1902, Documents, p. 6.

(4) V. *Journal des Débats*, 23 janvier 1900, p.2 et Despagnet, *Revue générale de droit international public*, 1900, p. 821. Cette déclaration du gouvernement britannique avait été précédée de communications moins nettes. D'après une note publiée, le 11 janvier 1900, par l'agence Havas, le gouvernement anglais avait décidé « que les denrées d'alimentation transportées par des navires neutres à destination des ports neutres ne devaient pas être saisies, excepté dans le cas où le connaissance des navires démontrerait que ces denrées sont destinées à l'ennemi. Dans ce cas, elles seraient con-

**140.** — L'Angleterre belligérante s'était heurtée aux résistances des neutres quand elle avait tenté d'appliquer et d'élargir, contre l'intérêt de ceux ci, ses règles sur la contrebande de guerre. Durant la guerre russo-japonaise, l'Angleterre neutre eut à souffrir gravement de l'extension donnée par l'un des belligérants à la notion de contrebande. La Russie n'admettait pas la distinction faite par la Grande-Bretagne entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Pour elle, tous les objets de contrebande étaient sujets à confiscation, dès qu'ils étaient à destination ennemie et la liste des objets prohibés comme tels était singulièrement inquiétante pour le commerce des neutres en général et de l'Angleterre en particulier. Le combustible de toute espèce : charbon, naphte, alcool, etc., le riz, les provisions, le coton brut y étaient inscrits à côté du matériel pour l'installation des télégraphes ou téléphones ou pour la construction des chemins de fer (1).

sidérées comme contrebande de guerre ». Une autre note communiquée aux journaux britanniques avait été ainsi formulée : « En ce qui concerne les denrées d'alimentation transportées par des navires à destination des ports neutres, le gouvernement ne semble pas disposé à considérer comme contrebande de guerre les articles d'alimentation, s'ils ne paraissent pas spécialement appropriés à la nourriture des troupes en temps de guerre. La farine, par exemple, ne peut pas entrer dans la catégorie de contrebande, à moins qu'il ne soit primitivement établi qu'elle est destinée à des militaires ; mais il n'en est pas de même cependant de la viande de conserve, et d'autres articles qu'on peut envoyer à des troupes en campagne » (V. Despagne, *ibid.* et *Journal des Débats*, 13 janvier 1900, p. 2). Le gouvernement anglais, après avoir tenté d'étendre les cas de saisissabilité de la contrebande conditionnelle au delà des limites traditionnellement admises par la Grande-Bretagne, avait dû reculer pour ménager les susceptibilités américaines.

(1) Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 153, et Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 495-497.

D'après une évaluation sommaire, basée sur les tableaux de 1902, sur un commerce d'importation totale d'environ 29 millions de livres sterling, les cargaisons destinées au Japon auraient été sujettes à confiscation jusqu'à concurrence de 21 millions de livres, si les listes de contrebande russe avaient été maintenues et si tous les objets inscrits sur ces listes avaient été traités comme objets de contrebande absolue (1). Le gouvernement britannique protesta, auprès du gouvernement russe, contre une politique aussi contraire aux intérêts anglais qu'aux principes traditionnels de la Grande-Bretagne. Comme la neutralité anglaise était précieuse, la Russie fit des concessions, mais, durant les négociations, l'incertitude pesa d'un poids très lourd sur le commerce britannique. Le bruit s'était répandu que toutes les rigueurs seraient réservées au pavillon britannique, tandis que toutes les complaisances seraient acquises, du côté russe, au pavillon allemand. L'Angleterre était sympathique au Japon, son allié ; l'Allemagne passait pour favorable à la Russie (2). Il n'en fallait pas plus pour impressionner les armateurs et les assureurs, pour déterminer les compagnies de navigation anglaises à refuser le fret pour le Japon, alors que les compagnies allemandes l'acceptaient, enfin pour éléver le taux des assurances sur les transports sous pavillon anglais à un chiffre très supérieur au taux demandé pour les transports sous pavillon germanique (3).

---

(1) Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 246.

(2) Lawrence reproche à l'Allemagne de ne s'être pas opposée à la sortie, de ses ports, de navires de commerce allemands achetés par la Russie et transformés par celle-ci en croiseurs auxiliaires, *op. cit.*, p. 183-184.

(3) « Il a été dit le 13 août, lit-on dans Lawrence, *op. cit.*, p. 264,

**141.** — L'Angleterre était réduite à constater que sa puissance ne lui permettait pas plus d'éviter le contre-coup des exigences des belligérants en matière de contrebande de guerre qu'elle ne lui avait permis d'imposer ses propres exigences aux neutres récalcitrants. Cette constatation décida de sa conversion. A la Haye, la délégation britannique se fit, sur la question de la contrebande, le champion des intérêts neutres ; elle n'hésita pas à proposer une solution très radicale : la suppression de la notion de contrebande de guerre. Elle soutint d'ailleurs sa thèse avec autant d'habileté que de hardiesse.

« L'usage établi par le droit international quant à la contrebande de guerre, dit lord Reay, à la 8<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> commission (1), part du principe qu'un belligérant a le droit d'empêcher que son adversaire ne reçoive d'un neutre les moyens indispensables pour faire la guerre. Au commencement, lorsque le règlement à cet égard prit une forme tant soit peu définitive, il était possible à un belligérant de priver l'ennemi de ces secours, sans pour cela infliger un tort déraisonnable au commerce neutre. Mais les conditions du monde ont changé depuis ce temps et les belligérants ont été ainsi conduits peu à peu, pour atteindre leur but, à forcer le sens

que les risques sur une cargaison transportée au Japon à bord de vaisseaux allemands étaient assurés à 5 0/0 pendant que des cargaisons similaires sur vaisseaux anglais étaient grevées de 20 à 40 0/0. Il est possible que des informations ultérieures amènent quelque modification dans ces chiffres, mais il ne semble y avoir aucun doute sur ce fait que pendant tout le mois d'août (1904) les compagnies de navigation anglaises refusaient de transporter les marchandises au Japon, tandis que leurs rivales allemandes prenaient avec empressement tout ce qui leur était offert et augmentaient leurs services pour répondre aux demandes. »

(1) 24 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 854 et suiv.

des règlements, et à en étendre la portée, au mépris des intérêts des neutres. Cependant, en dépit de ces agissements, les règlements restent impuissants à accomplir leur but et ne réussissent qu'à infliger de grands torts au commerce des neutres. Ainsi, il est indiscutable que, dans les guerres récentes, il n'a jamais été possible à un belligérant de priver son adversaire des munitions dont celui-ci avait besoin.

« Cela étant, il est clair que le seul moyen d'empêcher le commerce de contrebande est d'édicter des dispositions si sévères que la Déclaration de Paris, qui fut faite dans l'intérêt des neutres, ne serait plus qu'un vain mot.

« Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi, au commencement, on pouvait se contenter d'un règlement peu compliqué. Il suffit de se rappeler les conditions du commerce mondial à cette époque. Les navires d'abord n'avaient qu'un faible tonnage ; la cargaison tout entière était consignée au même endroit et était déchargée dans un seul port ; ainsi les navires ne touchaient pas à plusieurs ports au cours du même voyage pour y décharger une partie de leur cargaison, et celle-ci n'était pas destinée à être réexpédiée à l'intérieur après avoir été déchargée au port du consignataire. De plus, les articles dont pouvait avoir besoin une armée ou une flotte étaient assez peu nombreux. Il s'ensuit qu'il était assez facile d'exercer le droit de visite, puisque, d'un côté, la destination du navire suffisait pour indiquer la présence d'articles de contrebande conditionnelle et que, de l'autre côté, un navire ne portait jamais des articles de contrebande absolue, sauf à destination d'un belligérant.

« Les conditions actuelles sont tout autres : l'extension énorme du transport par terre, grâce aux chemins de fer, les progrès des sciences qui, en multipliant les engins de la guerre

sur terre et sur mer, ont augmenté, dans la même mesure, le nombre des articles indispensables aux opérations d'une flotte ou d'une armée, le grand accroissement des dimensions du navire de commerce moderne, autant de raisons qui font que les vieux règlements ne répondent plus du tout au but proposé, qui est d'empêcher les neutres de faire le commerce de contrebande. C'est ainsi que le belligérant a été conduit à essayer d'adapter les règles d'autrefois aux conditions modernes et n'a en réalité réussi qu'à créer un ordre de choses qui entrave, outre mesure, le commerce des neutres, sans donner aux belligérants un avantage égal au tort commis.

« Les chemins de fer permettent actuellement à toute Puissance d'importer par terre les articles de contrebande dont elle aurait besoin. Les Puissances insulaires n'ont pas, sous ce rapport, tout à fait les mêmes avantages ; cependant, pour elles aussi, les chemins de fer remplissent un rôle analogue puisqu'il est possible de décharger dans un port purement commercial les approvisionnements dont aurait besoin un arsenal situé à des centaines de milles de ce port.

« Depuis longtemps, par conséquent, la destination pure et simple de la cargaison ne fournit plus une preuve irrécusable du caractère des articles de contrebande conditionnelle ; on y a donc substitué l'idée de « l'usage éventuel » auquel se rait destinée la cargaison. Or, pour démontrer qu'une cargaison consignée à un certain port est destinée à un emploi ultérieur, il faut des preuves qui sont très difficiles à obtenir, surtout pour le capteur du navire. On a donc été conduit à établir que c'est au propriétaire du navire à prouver la destination innocente de la cargaison, et, quand il ne peut le faire, la Cour des prises conclut à la culpabilité. Comme il devient de plus en plus difficile, grâce aux complications crois-

santes du commerce moderne, pour l'expéditeur ou le consignataire d'une cargaison, de savoir exactement et surtout de prouver l'intention originelle qui a dicté l'envoi, il est clair que le règlement moderne ne tend pas à faciliter le commerce des neutres.

« C'est encore au progrès des moyens de transport que nous devons le développement moderne de la doctrine du voyage ou transport continu. Le belligérant a tout naturellement refusé de permettre qu'un neutre échappe aux pénalités édictées pour la contrebande en se servant du simple expédient qui consiste à consigner à un port neutre une cargaison destinée à être importée ultérieurement par terre ou par mer dans le territoire de l'ennemi. L'Institut de droit international a admis que cette attitude de la part du belligérant était juste et raisonnable ; il importe néanmoins de faire remarquer que nous nous trouvons encore en présence d'un principe qui a pour résultat de restreindre indûment la liberté d'action du neutre, dans l'espoir de mettre fin au commerce prohibé.

«.... D'abord, on ne s'est attaché qu'à la question de savoir si la cargaison devait faire un voyage ultérieur sur mer, tel que le cas du « Springbok », puis on a appliqué la théorie à un voyage qui aurait lieu sur terre, comme le prouve le jugement rendu dans l'affaire du « Doelwijk ». Le tribunal italien, déclara, en effet, que « c'est à la destination du chargement plutôt qu'à celle du navire qu'il faut s'attacher pour déterminer si les objets qu'il transporte sont ou non à considérer comme contrebande de guerre et de même que les armes destinées à un des belligérants ne cesseraient pas d'être dirigées sur l'ennemi, par cela seul qu'à raison de quelque circonstance particulière, elles auraient dû, en chemin, être transbordées sur un autre navire neutre, de même elles ne cessent

pas d'être dirigées vers l'ennemi par cela seul qu'une partie de la route pour atteindre le belligérant ne peut se faire par mer, mais doit nécessairement se faire par terre et avec des véhicules terrestres ».

« La logique de ce considérant semble indiscutable. Si le port de contrebande est un délit que peut punir un belligérant, il n'y a pas moyen de refuser à celui-ci le droit de saisir et de confisquer les articles de contrebande dès que le fait matériel et l'intention auront été constatés. Mais, en admettant la justice de l'idée, non seulement de la contrebande absolue, mais aussi de la contrebande conditionnelle et du voyage continu, on arrive forcément à reconnaître un état de choses qui peut conduire à une interruption constante des relations commerciales entre les nations neutres situées dans le voisinage du territoire d'un des belligérants, puisque les objets rentrant dans les deux catégories ci-dessus peuvent être toujours destinés à l'usage du belligérant et qu'un tribunal de prises pourra toujours baser ses arrêts sur les décisions que je viens de citer.

« Comme il a été déjà dit plus haut, Messieurs, les découvertes de la science moderne ont beaucoup augmenté le nombre des articles qui sont indispensables aux mouvements et aux opérations des forces navales et militaires ; ces articles, tels les traverses pour les chemins de fer ou les fils télégraphiques, peuvent, pour la plupart, être utilisés dans un but pacifique autant que militaire, et c'est ainsi que les belligérants ont été conduits à ajouter, à la liste des articles de contrebande, un grand nombre d'objets qui sont également nécessaires aux besoins de l'industrie pacifique et à empêcher le neutre de se livrer de cette façon à un commerce parfaitement innocent.

« Il y a encore une autre phase de la question de contre-

bande sur laquelle je désire appeler votre attention. L'usage établi permet actuellement à un belligérant de déclarer, au commencement de la guerre, quels sont les articles qu'il a l'intention de traiter comme étant de contrebande et d'en ajouter d'autres à la liste en cours des hostilités.

« Il est évidemment de l'intérêt du belligérant de dresser une liste aussi complète que possible, et il l'a souvent fait dans des termes si vagues que les intérêts du commerçant neutre ont été lésés au delà de ce qui est raisonnable. Il est vrai que le belligérant peut être sommé de s'expliquer sur la portée exacte d'un des termes de sa liste, mais il convient de faire remarquer qu'à moins d'un amendement formel, la Cour des prises n'est pas tenue d'accepter l'explication et de donner au texte de la proclamation une interprétation qui y serait conforme.

« Je prévois que l'on nous dira que les difficultés ne se font sentir qu'à l'égard des articles pouvant être employés également à des objets militaires ou pacifiques et que la vraie solution du problème consiste à abolir la contrebande conditionnelle comme l'a déjà proposé l'Institut de droit international, ce qui ne laisserait subsister que la contrebande absolue et le droit du belligérant de saisir, moyennant remboursement, les objets qui pourraient lui être nuisibles. Une telle solution constituerait évidemment un progrès sensible dans le sens voulu, mais mon gouvernement ne saurait admettre qu'elle mettrait fin aux difficultés que nous ressentons actuellement, et cela pour des raisons que je vais avoir l'honneur de vous exposer.

« En effet, lorsqu'on aborde la question de la contrebande absolue, on voit que, grâce à ses dimensions énormes, les armes et munitions embarquées sur un navire de commerce

moderne ne forment en général qu'une partie plus ou moins grande de la cargaison ; de plus, les articles de contrebande ont pu être chargés à bord sous une fausse désignation et peuvent, par conséquent, ne pas paraître sur le connaissancement du navire ; le capitaine lui-même peut ignorer leur présence à bord. Dans ces conditions, et vu la grandeur du navire, il est impossible aux officiers d'un navire de guerre belligérant d'exercer le droit de visite en mer d'une manière à la fois minutieuse et effective.

« Le belligérant est ainsi souvent amené à saisir un bâtiment de commerce porteur d'une cargaison mixte sur les informations qu'il aura reçues de ses agents secrets au port de départ et même, si ces dernières étaient correctes — et je n'ai pas besoin de vous dire que souvent elles ne le sont pas — la quantité de contrebande est souvent infime en proportion du reste de la cargaison. La saisie et détention du navire ainsi que de la cargaison innocente infligent, dans ce cas, au neutre un tort qui n'est pas comparable à l'avantage qu'en recueille le belligérant et donnent lieu à des demandes d'indemnités formidables.

« A ces demandes, le capteur ne peut opposer qu'une seule réponse qui est que, dans tous les cas où une Cour des prises aurait déclaré que la saisie était justifiée, les propriétaires du navire et de la cargaison innocente doivent supporter les pertes occasionnées de ce fait. L'Etat capteur est donc tout naturellement conduit à essayer d'obtenir, par tous les moyens possibles, une décision, dans ce sens, de la Cour des prises, qui lui permettra d'opposer un refus aux demandes d'indemnité présentées par le gouvernement du neutre.

« Il n'est pas douteux qu'un belligérant qui appliquerait rigoureusement les règlements, et qui, se basant sur les droits

qu'il possède, saisirait tout navire contenant une cargaison mixte parmi laquelle auraient pu peut-être se glisser quelques articles de contrebande, porterait un tel préjudice au commerce neutre qu'un des Etats lésés pourrait bien être amené à prendre les armes pour défendre les intérêts commerciaux de ses sujets. Or, aucun Etat ne peut courir un tel risque vis-à-vis d'un Etat puissant; et il arrivera de deux choses l'une : ou le belligérant cessera de réprimer avec vigueur le commerce de contrebande, et n'agira que d'une façon intermittente ou son attitude sera plus ou moins sévère selon la Puissance à laquelle il aura affaire. S'il adopte le premier expédient, il ne réussira qu'à embrouiller les choses — si, par contre, il se rallie à la deuxième manière de voir, il agira d'une façon manifestement injuste.

« Il convient de ne pas oublier que, dès que l'opinion publique aura été mise en éveil par les captures faites par un belligérant, soit en raison du nombre de vaisseaux capturés ou de leur importance, — comme il arriverait s'il s'agissait de paquebots de poste ou de grands vapeurs transatlantiques — la presse ne manquera pas d'attiser le feu et de fomenter les passions populaires. En présence de l'état de surexcitation publique et de clamour populaire auxquels ces événements donneraient lieu, il serait bien difficile, voire même impossible, aux deux Etats de discuter avec le calme nécessaire les questions compliquées de droit international qu'aurait suscitées l'exercice du droit de capture par l'Etat belligérant.

« Une manière de tourner les difficultés que je viens d'exposer serait, selon les uns, de permettre au navire de commerce neutre de livrer tout de suite au navire de guerre belligérant la partie de sa cargaison qui serait suspecte, et, cela fait, de continuer son voyage. Au point de vue du navire neutre, ce

système aurait peut-être des avantages, mais il est peu probable que les belligérants puissent s'y conformer, même s'ils en avaient la volonté. En tous cas, les propriétaires des biens saisis souffriraient de l'adoption de ce système, puisque la Cour des prises aurait à se prononcer plus tard sur la validité de la capture et que, sans avoir pris connaissance du manifeste du navire et avoir entendu les dispositions de ses officiers, sa décision ne saurait avoir aucune valeur.

« Une proposition encore plus remarquable a été avancée dans ces derniers temps. Certains belligérants ont revendiqué le droit de détruire, séance tenante, sur les navires neutres, tous les articles que les officiers du navire capteur estimeraient de contrebande. Il n'est pas besoin d'insister sur l'injustice d'un tel procédé, qui est d'ailleurs sans précédent. Il suffit de remarquer, en passant, que toutes les objections énumérées au paragraphe précédent peuvent, à plus forte raison, être élevées contre l'adoption de ce principe qui, en outre, empêcherait le belligérant de restituer les objets saisis à leur propriétaire, au cas où la Cour des prises déclarerait qu'ils n'étaient pas de contrebande.

« J'ai déjà fait allusion à l'incertitude qui règne quant aux règles qui pourront être appliquées pour réprimer la contrebande. Je me permets de revenir à ce sujet et de vous développer ma pensée à cet égard. En effet, la pratique des nations a revêtu des formes différentes sur lesquelles je crois devoir insister. Ainsi, nous nous servons des expressions « contrebande absolue », « contrebande relative ou conventionnelle », « contrebande conditionnelle », « contrebande accidentelle », et chacun tire de ces définitions ce qu'il lui faut pour arriver à son but. Il y a là une incertitude qu'il serait bon de tirer au clair. Il en est de même des pénalités encourues pour le fait de contre-

bande. Faut-il confisquer les objets saisis ou convient-il de substituer à la confiscation un droit de séquestration et de préemption ? Dans quels cas peut-on admettre non seulement la confiscation des objets de contrebande, mais aussi du reste de la cargaison et du navire ? Faut-il imposer des limites à l'exercice du droit de visite à une certaine distance du théâtre de la guerre ?

« Un tribunal ou conseil de prises aura-t-il pleine liberté d'action pour déclarer si les objets capturés sont des articles de contrebande ou devra-t-il toujours se conformer aux dispositions édictées par son gouvernement sur ce point ?

« Pour mettre fin à ces incertitudes, Messieurs, il faudrait codifier la loi de contrebande et insérer dans ce code non seulement une liste des articles prohibés, mais aussi les pénalités encourues par les neutres se livrant à ce commerce. C'est là, il me semble, une tâche herculéenne qu'aucun jurisconsulte n'oseraît entreprendre et le seul moyen, à notre avis, de résoudre le problème, est d'abolir l'idée même de la contrebande. Notre gouvernement estime que les bénéfices à retirer d'un règlement universel seraient toujours de beaucoup inférieurs aux torts que celui-ci infligerait au commerce des neutres. Car le maintien du principe de la contrebande implique, nécessairement, le maintien du « right of search », du droit de saisie et d'examen par une Cour des prises et, quelque restreinte que soit la liste des articles de contrebande, cet état de choses ne manquerait pas de porter atteinte au commerce des neutres.

« Ce n'est pas dans une assemblée comme la nôtre que nous pouvons discuter les événements qui se sont produits au cours des guerres récentes. Toutefois — afin de prouver que mon gouvernement n'a proposé ce changement dans les principes du droit international qu'après avoir mûrement réfléchi sur le

problème — il est utile de rappeler à la commission que la Grande-Bretagne a eu l'occasion d'envisager la question aux deux points de vue — celui du belligérant et celui du neutre — depuis la réunion de la dernière Conférence en 1899. Comme belligérant, elle a essayé de réprimer le commerce de contrebande entre les neutres et son adversaire ; comme neutre, elle a été témoin du désarroi de son commerce en Extrême-Orient, à la suite des efforts que firent les belligérants pour réprimer le trafic de contrebande auquel se livraient indubitablement les neutres. On n'exagère en rien l'importance des incidents qui ont eu lieu à ce moment-là, lorsque l'on déclare que ce n'est que grâce aux qualités de tact et de patience dont firent preuve les gouvernements intéressés que ces incidents ne furent pas plus graves.

« L'expérience récente, Messieurs, a donc confirmé mon gouvernement dans son opinion. Il demeure fermement convaincu que, dans l'état actuel du commerce mondial et des sciences humaines, l'exercice du droit de saisie n'a pour résultat que d'entraver le commerce des neutres, sans donner aux belligérants des avantages compensateurs et d'amener fatallement l'ingérence de ceux-là dans la lutte. C'est donc avec la ferme conviction que le moment est venu d'écartier les dangers que je viens de signaler, que la délégation britannique a l'honneur de vous proposer d'abolir la contrebande et de rendre au commerce des neutres la liberté dont il a besoin... »

**142.** — La proposition britannique a été combattue par plusieurs délégations, notamment par les délégations d'Allemagne et de France.

« Le droit des Puissances belligérantes d'interdire le commerce des objets constituant la contrebande, dit M. Krieger (1),

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 859.

est fondé sur un principe de légitime défense... En effet, le belligérant ne peut tolérer que des armes, des engins de guerre, des objets de toutes sortes, destinés à être employés dans la lutte, soient portés à l'ennemi. Le navire neutre qui se livre à un tel commerce commet une violation des devoirs de la neutralité. Or, d'après un principe généralement reconnu, l'Etat, dont le navire bat le pavillon, n'est pas responsable de cette violation. Les Etats neutres ne sont pas tenus d'interdire, à leurs ressortissants, un commerce qui, au point de vue du belligérant, doit être considéré comme illicite. La contrepartie nécessaire de ce principe est le droit du belligérant de se faire justice lui-même. Il frappe de confiscation les marchandises qui ont un caractère de contrebande, et, dans certains cas, le navire même, instrument de ce transport. Dans notre conviction, les belligérants ne sauraient abandonner le principe de la contrebande ». Il faut donc s'efforcer de « concilier, autant que possible, les revendications des belligérants et les intérêts du commerce. Il s'agit de préciser la notion de la contrebande, d'écartier les abus causés par une extension injustifiée du droit de contrôle et de répression et de prévenir le commerce inoffensif contre des vexations inutiles ».

« Son Excellence Lord Reay, ajouta M. Renault (1), a fait ressortir, avec une grande force, la différence de la situation de la marine marchande, telle qu'elle se présente aujourd'hui et telle qu'elle était autrefois, mais il semble que, dans son lumineux exposé, il ait donné une certaine exagération aux difficultés que présente la pratique du contrôle et de la saisie de la contrebande de guerre, pour faire admettre la suppression de la contrebande. Il y a une certaine exagération à ne nous

---

(1) *Ibid.*, p. 866.

présenter que l'hypothèse d'un croiseur se trouvant en présence d'un grand paquebot dont la cargaison est de nature diverse et souvent ignorée des officiers et à montrer, dans cette seule circonstance, les troubles et les torts subis par les neutres. D'autres hypothèses peuvent se présenter : des navires peuvent être chargés en vrac de contrebande de guerre, dont la destination ne fait aucun doute et dont le contrôle et la saisie ne présenteront dès lors ni difficultés, ni ennuis. Le droit de saisie et de confiscation peut exercer, d'autre part, un certain effet préventif ; il fait naître des risques que l'on hésitera souvent à tenter et qui amèneront une forte hausse des primes d'assurance. »

**143.** — L'abolition de la contrebande de guerre serait pour les neutres, un avantage des plus précieux ; elle devait nécessairement rallier les suffrages des Etats que leur situation invite à redouter les entraves pour le commerce neutre plutôt qu'à réservier d'énergiques moyens d'action aux belligérants. La proposition britannique obtint, au vote, 25 adhésions sur 35 voix (1) ; mais, parmi les cinq Etats hostiles à l'abolition figuraient quatre grandes Puissances : l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France et la Russie (2) ; le Japon était au nombre des cinq Etats qui s'abstenaient (3).

(1) Ont voté pour l'abolition de la contrebande de guerre : la République Argentine, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine, Cuba, le Danemark, la République dominicaine, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Mexique, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, le Salvador, la Serbie, le Siam, la Suède, la Suisse. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 881.

(2) Le cinquième Etat hostile à l'abolition était le Monténégro. *Ibid.*

(3) L'Espagne, Panama, la Roumanie et la Turquie se sont abstenus comme le Japon. *Ibid.*

monde désire par dessus tout, c'est la certitude. L'objet de toutes les règles (sur la contrebande) devrait être d'assurer qu'un commerçant, soucieux de n'enfreindre aucun des droits reconnus des belligérants, pût être certain de ne pas s'engager, à son insu, dans le transport de la contrebande et d'éviter ainsi le danger d'une condamnation et de la perte de ses marchandises ou de son navire, tandis que le commerçant qui délibérément chargerait ou transporterait de la contrebande le ferait en connaissance du risque couru et ne pourrait réclamer ni sympathies, ni compensation, si son vaisseau ou ses marchandises étaient capturés et ensuite condamnés à la suite d'une procédure régulière d'une Cour de prises ».

#### § 1. — *Objets de contrebande de guerre.*

**145.** — La Déclaration de Londres maintient la distinction, traditionnelle en Angleterre, de la contrebande absolue et de la contrebande conditionnelle. Elle maintient également la faculté traditionnelle de modifier les listes de contrebande tant absolue que conditionnelle, mais elle apporte à cette faculté des restrictions de la plus grande importance : certains objets ne peuvent être inscrits sur la liste de contrebande absolue, d'autres ne peuvent être inscrits sur aucune des deux listes.

**146. — Contrebande absolue.** — La liste des objets de contrebande absolue qui avait été arrêtée, à la deuxième Conférence de la Paix, par le Comité chargé de l'étude de la contrebande, a été admise sans modifications. Quelques critiques ont été formulées contre cette liste ; quelques suppressions ou additions ont été proposées. On a fait remarquer que certains articles de la liste, tels que les animaux de selle, de trait et de

quelles les objets de contrebande pouvaient être saisis et sur les sanctions destinées à réprimer le commerce de contrebande. Les oppositions les plus graves étaient relatives à la détermination des objets de contrebande et des circonstances qui rendaient illicites le transport de ces objets. C'est sur ces deux premiers points que l'entente présentait à la fois le plus d'intérêt et le plus de difficultés. La Déclaration de Londres a eu pour but « de substituer l'uniformité et la fixité à la diversité et à l'obscurité dont les relations internationales ont trop longtemps souffert » (1). Elle a « essayé de concilier d'une manière équitable et pratique les droits des belligérants et ceux du commerce neutre » (2). Elle n'a pas pu établir une uniformité et une fixité absolues dans une matière où le progrès des inventions et la complexité croissante des moyens de guerre ne permettent pas de déterminer, d'une manière invariable, quels seront les produits susceptibles de servir, dans une large mesure, aux opérations militaires. Elle a, du moins, resserré, dans d'étroites limites, le champ inévitable des variations laissées à l'arbitraire des belligérants. Elle a soumis, en même temps, la liberté restreinte des belligérants à des conditions qui doivent mettre les neutres à l'abri de toutes surprises, et, dans une très large mesure, à l'abri de tout abus. Elle a introduit des règles précises sur toutes les questions et des règles fixes partout où il était possible de le faire. Elle a ainsi atteint le but que définissait très justement Sir Edward Grey dans ses instructions à la délégation britannique, lorsqu'il écrivait à lord Desart (3) « ... Ce que le commerce du

---

(1) Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission, *Proceedings of the international naval conference*, p. 302.

(2) *Ibid.*

(3) Sir Edward Grey to lord Desart, *Correspondence and documents respecting the international naval conference*, p. 23.

monde désire par dessus tout, c'est la certitude. L'objet de toutes les règles (sur la contrebande) devrait être d'assurer qu'un commerçant, soucieux de n'enfreindre aucun des droits reconnus des belligérants, pût être certain de ne pas s'engager, à son insu, dans le transport de la contrebande et d'éviter ainsi le danger d'une condamnation et de la perte de ses marchandises ou de son navire, tandis que le commerçant qui délibérément chargerait ou transporterait de la contrebande le ferait en connaissance du risque couru et ne pourrait réclamer ni sympathies, ni compensation, si son vaisseau où ses marchandises étaient capturés et ensuite condamnés à la suite d'une procédure régulière d'une Cour de prises ».

#### § 1. — *Objets de contrebande de guerre.*

**145.** — La Déclaration de Londres maintient la distinction, traditionnelle en Angleterre, de la contrebande absolue et de la contrebande conditionnelle. Elle maintient également la faculté traditionnelle de modifier les listes de contrebande tant absolue que conditionnelle, mais elle apporte à cette faculté des restrictions de la plus grande importance : certains objets ne peuvent être inscrits sur la liste de contrebande absolue, d'autres ne peuvent être inscrits sur aucune des deux listes.

**146. — Contrebande absolue.** — La liste des objets de contrebande absolue qui avait été arrêtée, à la deuxième Conférence de la Paix, par le Comité chargé de l'étude de la contrebande, a été admise sans modifications. Quelques critiques ont été formulées contre cette liste ; quelques suppressions ou additions ont été proposées. On a fait remarquer que certains articles de la liste, tels que les animaux de selle, de trait et de

bât, utilisables pour la guerre, ne méritent pas strictement la qualification de contrebande absolue, qu'ils mériteraient mieux celle de contrebande conditionnelle, puisqu'ils peuvent servir à des usages pacifiques aussi bien qu'à des usages belliqueux, mais l'opinion dominante a été qu'il ne fallait pas rouvrir la discussion sur un point qui paraissait réglé par une transaction et qu'il valait mieux maintenir purement et simplement la liste de la Haye. Les objets inscrits sur cette liste sont, de plein droit, considérés comme contrebande absolue, ce qui veut dire qu'ils deviennent tels « par le fait même de la guerre » sans qu'aucune déclaration des belligérants soit nécessaire ; « le commerce neutre est averti dès le temps de paix » (1).

Ces objets de contrebande absolue sont les suivants :

« 1<sup>o</sup> Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et les pièces détachées caractérisées.

« 2<sup>o</sup> Les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et les pièces détachées caractérisées.

« 3<sup>o</sup> Les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre.

« 4<sup>o</sup> Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et les pièces détachées caractérisées.

« 5<sup>o</sup> Les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés.

« 6<sup>o</sup> Les harnachements militaires caractérisés de toute nature.

« 7<sup>o</sup> Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre.

« 8<sup>o</sup> Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées.

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 303.

« 9° Les plaques de blindage.

« 10° Les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre.

« 11° Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire, terrestre ou naval » (1).

A cette liste, certaines additions peuvent être faites. Des additions peuvent, en effet, devenir nécessaires par suite de découvertes et inventions qui enrichissent l'arsenal déjà formidable des moyens de destruction ou de défense militaires. Chaque Puissance conserve la liberté d'ajouter, en tout temps, à la liste de contrebande absolue, mais cette liberté est resserrée dans d'étroites limites. Seuls, en effet, peuvent être déclarés objets de contrebande absolue « les objets et matériaux qui sont exclusivement employés à la guerre ». Aucun objet susceptible d'usage pacifique aussi bien que belliqueux ne peut devenir, par la seule volonté d'un gouvernement, objet de contrebande absolue. Toute addition à la liste de contrebande absolue doit être faite « au moyen d'une déclaration notifiée ». La notification est adressée aux gouvernements des autres Puissances ou à leurs représentants accrédités auprès de la Puissance qui fait la déclaration. La notification peut être faite soit en temps de paix, soit en temps de guerre. « La notification faite après l'ouverture des hostilités n'est adressée qu'aux Puissances neutres » (2).

---

(1) Article 22 de la Déclaration de Londres, *Proceedings of the international naval conference*, p. 385.

(2) Art. 23. — « On a trouvé excessive, lit-on dans le rapport général présenté à la Conférence, la faculté accordée à une Puis-

**147. — Contrebande conditionnelle.** — Sur la contrebande relative ou conditionnelle, les opinions exprimées dans les mémorandums des Puissances étaient très divergentes.

L'Autriche-Hongrie, l'Espagne et les Pays-Bas proposaient d'abolir toute contrebande relative, accidentelle ou conditionnelle (1).

L'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la Russie se prononçaient pour le maintien de la contrebande

sance de faire une addition à la liste en vertu de sa simple déclaration. Il est à remarquer que cette faculté ne présente pas les dangers qu'on lui suppose. D'abord, bien entendu, la déclaration ne produit d'effet que pour celui qui la fait, en ce sens que l'article ajouté ne sera de la contrebande que pour lui, en tant que belligérant. Les autres Etats pourront d'ailleurs faire une déclaration analogue. L'addition ne peut concerner que des objets *exclusivement employés à la guerre*; actuellement, il serait difficile d'indiquer de tels objets ne rentrant pas dans la liste. L'avenir est réservé. Si une Puissance avait la prétention d'ajouter à la liste de contrebande absolue des articles non exclusivement employés à la guerre, elle pourrait s'attirer des réclamations diplomatiques, puisqu'elle méconnaîtrait une règle acceptée. De plus, il y aurait un recours éventuel devant la Cour internationale des prises. On peut supposer que la Cour estime que l'objet mentionné dans la déclaration de contrebande absolue y figure à tort, parce qu'il n'est pas exclusivement employé à la guerre, mais qu'il aurait pu rentrer dans une déclaration de contrebande conditionnelle. La confiscation pourra se justifier si la saisie a été faite dans les conditions prévues pour cette espèce de contrebande (art. 33 à 35), qui diffèrent de celles qu'on applique à la contrebande absolue (art. 30).

« Il avait été suggéré que, dans l'intérêt du commerce neutre, un délai devrait s'écouler entre la notification et son application. Mais cela aurait été très préjudiciable au belligérant qui veut précisément se protéger, puisque, pendant le délai, le commerce des articles jugés par lui dangereux aurait été libre et que l'effet de sa mesure aurait été manqué. Il a été tenu compte, sous une autre forme, des considérations d'équité qui avaient été invoquées (Voir art. 43). *Proceedings of the international naval conference*, p. 353-354.

(1) V. *Proceedings of the international naval conference*, p. 64-65.

conditionnelle proprement dite, c'est-à-dire pour le maintien de la qualification de contrebande appliquée à certains objets d'usage double, dans le cas où ces objets seraient transportés à destination réelle ou présumée des forces militaires ou navales de l'ennemi (1).

La France ne traitait pas seulement comme contrebande conditionnelle le charbon, le pétrole, les vivres et les matières premières susceptibles de servir à la guerre. Elle admettait la faculté pour le gouvernement de traiter, le cas échéant comme contrebande absolue les vivres et les matières premières. « Les vivres et les matières premières destinés aux non-combattants lit-on dans le memorandum français, ne sont pas en principe considérés comme contrebande de guerre mais peuvent être déclarés tels suivant les circonstances dont le gouvernement est juge et en vertu d'un ordre émanant de lui » (2).

« Quoi qu'il en puisse être, pouvait observer à juste titre le gouvernement britannique, de la suppression conventionnelle de la contrebande conditionnelle, souhaitée par plusieurs Puissances, on doit constater que, d'après les idées les plus généralement admises, les Etats ont la faculté de considérer comme tels les articles susceptibles de servir aux usages de [la guerre comme à des usages inoffensifs, lorsqu'ils ont une destination spéciale aux forces militaires ou navales ennemis (3) ».

**148.** — La Déclaration de Londres a maintenu la notion de contrebande conditionnelle. Elle donne, d'une part, une liste d'objets qui sont, de plein droit, considérés comme objets de contrebande conditionnelle ; elle reconnaît, d'autre part, aux

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 64-65.

(2) *Ibid.*, p. 29 et 65.

(3) *Ibid.*, p. 66.

gouvernements, le droit d'ajouter, sous certaines conditions, d'autres objets à cette liste.

« Sont, de plein droit, considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques et compris sous le nom de contrebande conditionnelle, savoir :

« 1<sup>o</sup> Les vivres.

« 2<sup>o</sup> Les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux.

« 3<sup>o</sup> Les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures propres à des usages militaires.

« 4<sup>o</sup> L'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie.

« 5<sup>o</sup> Les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées.

« 6<sup>o</sup> Les navires, bateaux et embarcations de tous genres, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées.

« 7<sup>o</sup> Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radio-télégraphes et téléphones.

« 8<sup>o</sup> Les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation.

« 9<sup>o</sup> Les combustibles, les matières lubrifiantes.

« 10<sup>o</sup> Les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre.

« 11<sup>o</sup> Les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant à les fixer ou à les couper.

« 12<sup>o</sup> Les fers à cheval et le matériel de maréchalerie.

« 13<sup>o</sup> Les objets de harnachement et de sellerie.

« 14<sup>o</sup> Les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques » (1).

**149. — Objets qui ne peuvent être traités de contrebande de guerre.** — Les Etats conservent la faculté d'allonger la liste des objets de contrebande conditionnelle au moyen d'une déclaration notifiée de la même manière que les déclarations d'addition à la liste de contrebande absolue, mais ils ne peuvent user de cette faculté que dans des limites strictement déterminées. Ils ne peuvent déclarer contrebande conditionnelle que des objets susceptibles de servir aux usages de la guerre. Ils ne peuvent déclarer tels les objets énumérés dans les articles 28 et 29 de la Déclaration de Londres.

« Ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre, d'après l'article 28, les articles suivants, savoir :

« 1<sup>o</sup> Le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts, et les autres matières premières des industries textiles, ainsi que leurs filés.

« 2<sup>o</sup> Les noix et graines oléagineuses ; le coprah.

« 3<sup>o</sup> Les caoutchoucs, résines, gommes et laques ; le houblon.

« 4<sup>o</sup> Les peaux brutes, les cornes, os et ivoires.

(1) Art. 24. — « Sur l'expression *sont de plein droit*, dit le rapport général, il faut faire la même observation qu'à propos de l'article 22. Les objets énumérés ne constituent de la contrebande conditionnelle que s'ils ont la destination prévue par l'article 33.

« Les vivres comprennent les produits nécessaires ou utiles à l'alimentation de l'homme, solides ou liquides.

« Les papiers représentatifs de la monnaie ne comprennent que le papier monnaie, les billets de banque ayant ou non cours légal. Les lettres de change et les chèques n'y entrent pas.

« Les machines et chaudières rentrent dans l'énumération du 6<sup>o</sup>.

« Le matériel des chemins de fer comprend le matériel fixe comme les rails, les traverses, les plaques tournantes, les pièces destinées à la construction des ponts et le matériel roulant, comme les locomotives, les wagons ». *Ibid.*, p. 354.

« 5<sup>o</sup> Les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture.

« 6<sup>o</sup> Les minerais.

« 7<sup>o</sup> Les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres, y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles.

« 8<sup>o</sup> Les porcelaines et verreries.

« 9<sup>o</sup> Le papier et les matières préparées pour sa fabrication.

« 10<sup>o</sup> Les savons, couleurs, y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis.

« 11<sup>o</sup> L'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre.

« 12<sup>o</sup> Les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie.

« 13<sup>o</sup> Les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux.

« 14<sup>o</sup> Les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres.

« 15<sup>o</sup> Les articles de mode et les objets de fantaisie.

« 16<sup>o</sup> Les plumes de tout genre, les crins et soies.

« 17<sup>o</sup> Les objets d'ameublement ou d'ornement, les meubles et accessoires de bureau » (1).

(1) « C'est pour diminuer les inconvénients de la guerre pour le commerce, lit-on dans le rapport général, qu'il a été jugé utile de dresser cette *liste*, dite *livre*, ce qui ne veut pas dire, comme il a été expliqué plus haut, que tous les objets restés en dehors pourraient être déclarés contrebande de guerre.

« Les minerais sont les produits des mines servant à obtenir des métaux (*metallic ores*).

« On avait demandé de faire rentrer dans le 10<sup>o</sup> les produits tinctoriaux ; cela a paru trop général ; il y a des matières d'où on tire des couleurs, comme le charbon, mais qui servent aussi à d'autres usages. Les produits qui ne sont utilisés que pour obtenir

**150.** — C'est à raison de leur nature que les articles inscrits sur la *liste libre* de l'article 28 ne peuvent être déclarés contrebande de guerre ; c'est pour de tout autres motifs que l'article 29 interdit de considérer comme contrebande de guerre certains objets susceptibles de servir à la guerre.

Les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés, « ce qui comprend naturellement les drogues et les divers médicaments » (1) ont tout d'abord été inscrits dans l'article 29 sur la proposition de l'Autriche-Hongrie, pour des considérations d'humanité. Toutefois, il peut arriver que ces objets soient nécessaires à une flotte belligérante ou à certains bâtiments belligérants qui en seraient dépourvus. Il a paru qu'en pareil cas il serait excessif d'interdire à ceux qui en ont besoin, de s'emparer et de se servir d'objets transportés par des navires de commerce à destination de l'ennemi. Mais l'article 29 n'autorise, « en cas de nécessité militaire importante », que la réquisition moyennant indemnité. Si les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés n'étaient pas destinés à l'ennemi, « le droit commun reprendrait son empire ; un belligérant ne saurait avoir le droit de réquisition à l'égard des navires neutres en pleine mer » (2).

Les objets et matériaux destinés à l'usage du navire où ils sont trouvés ainsi qu'à l'usage de l'équipage et des passagers

des couleurs bénéficient de l'exemption.

« Les « articles de Paris » dont tout le monde comprend la signification, rentrent dans le 15<sup>o</sup>.

« Dans le 16<sup>o</sup>, il s'agit des soies de certains animaux comme les porcs et les sangliers.

« Les tapis et les nattes rentrent dans les objets d'ameublement et d'ornement ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 355-356.

(1) Rapport général. *Ibid.*, p. 356.

(2) Rapport général. *Ibid.*, p. 356.

de ce navire pendant la traversée ne peuvent pas non plus être considérés comme contrebande de guerre (1), bien que, par leur nature, ils puissent constituer de la contrebande, soit absolue, soit conditionnelle. Il en serait ainsi, par exemple, « des armes destinées à défendre le navire contre les pirates ou à faire des signaux » (2).

**151.** — La Déclaration de Londres demeure ainsi fidèle à la distinction traditionnelle entre les objets servant uniquement à la guerre, les objets également susceptibles d'usage belliqueux et d'usage pacifique et les objets n'ayant que des emplois pacifiques. Mais, si elle respecte les grandes lignes de la tradition, elle y introduit des reliefs et des précisions qui ressemblent singulièrement à des innovations. Les contours étaient souvent indécis et les empiètements faciles sur les frontières des trois catégories d'objets. Les Etats belligérants ne se faisaient guère faute de classer, le cas échéant, des objets d'usage double dans la contrebande absolue, d'introduire dans la contrebande conditionnelle des articles dont l'usage à la guerre était très douteux. La Grande-Bretagne affirmait le droit de la couronne d'allonger, à sa guise, selon les besoins et les circonstances, les deux listes de contrebande absolue et de contrebande conditionnelle.

D'après la déclaration de Londres, la liste de contrebande absolue comprend bien quelques objets susceptibles d'usage pacifique, mais, en dehors de ces objets exceptionnellement admis de commun accord, nul article ne pourra être déclaré, par la seule volonté d'un Etat, contrebande absolue, s'il ne sert exclusivement à la guerre. Nul objet, d'autre part, ne

(1) Art. 29 § 2.

(2) Rapport général. *Proceedings of the international naval conference*, p. 356.

pourra être déclaré objet de contrebande, même simplement conditionnelle, s'il n'est susceptible que d'usages pacifiques. Et serait-il même, à l'occasion, utilisable à la guerre, il ne pourra être considéré comme contrebande s'il est inscrit sur la liste libre de l'article 28 ou s'il figure à l'article 29. La liste libre constitue pour le commerce neutre un gain précieux. Les objets qui la composent « représenteraient pour l'Angleterre, une exportation de plus de six milliards de francs » (1).

Il va sans dire qu'un Etat belligérant est toujours libre de ne pas user des droits consacrés par la coutume ou les traités. La Déclaration de Londres invite, toutefois, les Puissances qui renonceraient à considérer comme contrebande de guerre des objets inscrits sur les listes des articles 22 et 24 à faire connaître leurs intentions par déclarations notifiées. Il est intéressant, en effet, pour les neutres, de savoir qu'ils peuvent, sans risques, se livrer à tels ou tels transports (2).

(1) Louis Renault, *Les grandes Conférences internationales, La vie politique dans les Deux-Mondes, 1908-1909*, p. 583.

(2) « Un belligérant, dit le rapport général, peut vouloir ne pas user du droit de considérer comme contrebande de guerre les articles rentrant dans les listes ci-dessus. Il peut lui convenir ou de faire rentrer dans la contrebande conditionnelle un article compris dans la contrebande absolue, ou de déclarer libre, en ce qui le concerne, le commerce de tel article rentrant dans l'une ou dans l'autre catégorie. Il est à désirer qu'il fasse connaître son intention à ce sujet et il est probable qu'il le fera pour avoir le mérite de la mesure. S'il ne le fait pas, et s'il se contente de donner des instructions à ses croiseurs, les navires visités seront agréablement surpris si le visiteur ne leur reproche pas de transporter ce qu'eux-mêmes considéraient comme de contrebande. Rien n'empêche une Puissance de faire une pareille déclaration en temps de paix. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 355.

§ 2. — *De la destination.*

**152.** — La nature des objets n'est pas le seul élément à considérer pour déterminer ce qui est ou non contrebande de guerre. Il faut tenir compte également de la destination. Le transport de certains articles n'est illicite qu'autant que ces articles utilisables à la guerre sont destinés à l'ennemi (1).

La Déclaration de Londres reproduit, en ce qui concerne la destination à l'ennemi, la distinction traditionnelle de la Grande-Bretagne entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, mais elle n'admet pas toutes les solutions britanniques ; elle puise à la fois dans les théories françaises, anglaises, allemandes, etc. ; elle réalise ainsi une véritable transaction entre les opinions des diverses Puissances.

On pourrait être tenté de dire que la Déclaration de Londres admet la théorie du voyage continu en ce qui concerne la contrebande absolue et rejette cette théorie en ce qui concerne la contrebande conditionnelle. Cette formule trop simple risquerait toutefois d'induire en erreur ; elle ne donnerait, en réalité, ni une idée nette, ni une idée exacte des solutions qui ont prévalu. Selon la juste observation du rapport général, les difficultés qui se sont produites au sujet de la destination de

(1) « La notion de contrebande de guerre, dit le rapport général, comporte deux éléments : il s'agit d'objets d'une certaine espèce et d'une certaine destination. Des canons, par exemple, sont transportés sur un navire neutre. Sont-ils de la contrebande ? Cela dépend : non, s'ils sont destinés à un gouvernement neutre ; oui, s'ils sont destinés à un gouvernement ennemi. Le commerce de certains objets n'est nullement interdit d'une manière générale pendant la guerre ; c'est le commerce de ces objets avec l'ennemi qui est illégitime et contre lequel le belligérant, au détriment duquel il se fait, peut se protéger par les mesures qu'il admet le droit des gens. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 352.

la contrebande « se symbolisent dans la *théorie du voyage continu* souvent combattue ou invoquée sans que l'on se rende bien compte de son exacte signification. Il faut envisager simplement les situations en elles-mêmes et voir comment elles doivent être réglées de manière à ne pas tracasser inutilement les neutres et à ne pas sacrifier les droits légitimes des belligérants » (1).

**153. — Contrebande absolue.** — Pour la contrebande absolue, la Déclaration de Londres confirme la règle communément admise en ce qui concerne la destination illicite ; elle consacre, en principe, la règle française en ce qui concerne la preuve de cette destination.

« Les articles de contrebande absolue sont saisissables, aux termes de l'article 30, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, soit un trajet de terr » (2). C'est donc la destination

(1) V. *Proceedings of the international naval conference*, p. 356.

(2) « Les objets compris dans la liste de l'article 22, lit-on dans le rapport général, constituent de la contrebande absolue quand ils sont destinés à un territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées de terre ou de mer. Ces objets sont saisissables du moment qu'une pareille destination finale peut être établie par le capteur. Ce n'est donc pas la destination du navire qui est décisive, c'est la destination de la marchandise. Celle-ci a beau être à bord d'un navire qui doit la débarquer dans un port neutre, du moment que le capteur est à même d'établir que cette marchandise doit, de là, être transportée en pays ennemi par voie maritime ou terrestre, cela suffit pour justifier la saisie et ensuite la confiscation de la cargaison. C'est le principe même du voyage continu qui est ainsi consacré pour la contrebande absolue par l'article 30. On regarde comme ne faisant qu'un tout le trajet suivi par la marchandise. » *Ibid.*, p. 356 et 357.

au territoire ennemi ou au territoire occupé par l'ennemi ou à ses forces armées de terre ou de mer qui imprime au transport un caractère illicite ; c'est la destination de la marchandise qu'il faut établir pour prouver l'infraction. Le principe anciennement posé en Angleterre d'après lequel la destination de la marchandise était liée à la destination du navire a été abandonné, comme étant insuffisant.

**154.** — Toutefois, la destination du navire fournira, la plupart du temps, des présomptions et, dans certains cas, ces présomptions seront décisives, elles excluront la preuve contraire.

La destination ennemie est définitivement prouvée aux termes de l'article 31 : « 1<sup>o</sup> lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2<sup>o</sup> lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée » (1). Si la marchandise, d'après les papiers de bord, doit être débarquée dans un port ennemi, ou si le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, on peut dire qu'il y a « alors un véritable aveu de la part des intéressés eux-mêmes, de la destination ennemie » (2). Si la marchandise doit, d'après les papiers qui la concernent, être débarquée dans un port neutre, le fait que le navire qui la porte doit, avant d'arriver à ce port neutre, toucher à un port ennemi apparaît comme singulièrement suspect et dangereux. La marchandise sera donc « saisie-

(1) « Pour simplifier, dit le rapport général, la disposition ne parle que d'un port ennemi, il va de soi qu'il faut lui assimiler le port occupé par l'ennemi, comme cela résulte de la règle générale de l'article 30 ». *Proceedings...*, p. 357.

(2) Rapport général. *Ibid.*, p. 357.

sable, et on ne réserve pas la possibilité de prouver que la destination neutre est réelle et conforme aux intentions des intéressés. La circonstance que, avant de parvenir à cette destination, le navire touchera à un port ennemi, ferait naître un trop grand risque pour le belligérant dont le croiseur visite le navire. Sans supposer même une fraude prémeditée, il pourrait y avoir, pour le capitaine du navire de commerce, une forte tentation de débarquer la contrebande dont il trouverait un prix avantageux, et, pour l'autorité locale, la tentation de réquisitionner cette marchandise » (1).

Si le navire porteur d'objets de contrebande absolue ne doit entrer dans un port ennemi qu'après avoir fait escale au port neutre dans lequel ces objets doivent être débarqués, il n'y a plus présomption absolue de la destination ennemie des objets de contrebande. Sans doute, il y a quelque danger, en pareil cas, que la destination réelle des marchandises de contrebande absolue ne soit pas celle qui est énoncée dans les papiers de bord, mais ce sera au capteur d'établir la dissimulation et de prouver la destination ennemie. Cette preuve risquera d'être malaisée, car les papiers de bord font foi « à moins que la fausseté de leurs indications ne soit démontrée par les faits (2) ». Les faits ne pourront guère dénoncer la fraude que si les objets de contrebande absolue sont trouvés à bord dans la partie du trajet comprise entre le port neutre où le débarquement devait être opéré d'après les papiers et le port ennemi où le navire devait aborder ensuite.

**155.** — La destination du navire, sans être en tout cas décisive, joue donc encore un rôle important, lorsqu'il s'agit

---

(1) Rapport général. *Proceedings...*, p. 357.

(2) *Ibid.*, p. 359.

de déterminer la destination de la marchandise. Il importe, par suite, pour la sécurité du commerce, que la destination réelle du navire neutre ne puisse pas être incriminée ou suspectée à tort. C'est pourquoi l'article 32 déclare que « les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation » (1).

**156. — Contrebande conditionnelle.** — Les objets de contrebande absolue sont saisissables par cela seul qu'ils sont destinés au territoire ennemi parce que, n'étant susceptibles

(1) « Cette règle sur la preuve fournie par les papiers de bord, dit le rapport général, a pour but d'écartier des prétentions élevées à la légère par un croiseur et amenant des saisies injustifiées. Elle ne doit pas être entendue d'une manière trop absolue qui faciliterait toutes les fraudes. Ainsi, elle n'est pas maintenue quand le navire est rencontré en mer ayant manifestement dévié de la route qu'il aurait dû suivre et sans pouvoir justifier de cette déviation. Les papiers de bord sont alors contredits par la réalité des faits et perdent toute force probante ; le croiseur se décidera librement suivant les cas. De même, la visite du croiseur peut permettre de constater des faits qui prouvent d'une manière irréfutable que la destination du navire ou le lieu de débarquement de la marchandise sont faussement indiqués dans les papiers de bord. Le croiseur apprécie alors librement les circonstances et saisit ou non le navire suivant cette appréciation. En résumé, les papiers de bord font preuve, à moins que la fausseté de leurs indications ne soit démontrée par les faits. Cette restriction de la force probante des papiers de bord a paru aller de soi et ne pas avoir besoin d'être expressément mentionnée. On n'a pas voulu avoir l'air de diminuer la force de la règle générale qui est une garantie pour le commerce neutre.

« De ce qu'une indication est reconnue fausse, il ne résulte pas que la force probante des papiers de bord soit infirmée dans son ensemble. Les indications pour lesquelles aucune allégation de fausseté ne peut être vérifiée conservent leur valeur. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 359.

par leur nature même que d'usages belliqueux, ils sont présumés devoir être utilisés pour la guerre dès qu'ils seront en pays belligérant. Les objets de contrebande conditionnelle étant susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que d'usages belliqueux, ne peuvent être considérés comme devant servir à la guerre par le seul fait qu'ils sont à destination d'un territoire ennemi. Il fallait, pour les rendre saisissables, d'après les doctrines anglaises, des circonstances spéciales qui rendissent sinon certain, du moins probable, leur emploi à la guerre. Le principe, dès longtemps adopté par la Grande-Bretagne, a prévalu à la conférence de Londres, mais les présomptions inscrites dans la déclaration de Londres pour justifier la saisie diffèrent, à certains égards, des présomptions consacrées par la tradition britannique.

« Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, d'après l'article 33, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours ; cette dernière réserve ne s'applique pas aux envois visés par l'article 24-4° », c'est-à-dire à l'or et à l'argent monnayés et en lingots, aux papiers représentatifs de la monnaie.

La destination aux administrations civiles aussi bien qu'aux administrations militaires de l'Etat a été assimilée à la destination aux armées ou aux forces navales. « Cela s'explique, dit le rapport général, pour des raisons à la fois juridiques et pratiques. L'Etat est un, quoique les fonctions nécessaires à son action soient confiées à diverses administrations. Si une administration civile peut recevoir librement des vivres ou de l'argent, cela ne profite pas à elle seule, mais à l'Etat tout en-

tier, y compris l'administration militaire, puisque les ressources générales de l'Etat augmentent ainsi. Il y a plus ; ce que reçoit une administration civile peut être jugé plus nécessaire à l'administration militaire et attribué directement à celle-ci. L'argent ou les vivres réellement destinés à une administration civile peuvent se trouver ainsi directement employés aux besoins de l'armée. Cette possibilité qui existe toujours explique pourquoi la destination aux administrations de l'Etat ennemi est assimilée à la destination aux forces armées. Il s'agit des *administrations de l'Etat*, qui sont des dépendances du pouvoir central, et non de toutes les administrations qui peuvent exister dans l'Etat ennemi ; les administrations locales, municipales, par exemple, n'y rentrent pas, et ce qui serait destiné à leur usage ne constituerait pas de la contrebande.

— La guerre peut se poursuivre dans des circonstances telles que la destination à l'usage d'une administration civile ne puisse être suspectée et ne puisse, par conséquent, donner à la marchandise le caractère de contrebande. Par exemple, une guerre existe en Europe, et les colonies des pays belligérants ne sont pas, en fait, atteintes par la guerre. Les vivres ou autres objets de la liste de contrebande conditionnelle qui seraient destinés à l'usage d'une administration civile coloniale ne seraient pas réputés contrebande de guerre, parce que les considérations invoquées plus haut ne s'appliquent pas dans l'espèce ; il ne peut y avoir emprunt, pour les besoins de la guerre, des ressources de l'administration civile. Exception est faite pour l'or et l'argent ou les papiers représentatifs de la monnaie, parce qu'une somme d'argent peut facilement se transmettre d'un bout du monde à l'autre » (1).

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 358.

**157.**— La spécialisation de la destination illicite augmente, en ce qui concerne la contrebande de guerre, les facilités de dissimulation de la destination véritable ; elle multiplie les occasions de fraudes ; elle en accroît les chances de succès. Aussi a-t-il paru raisonnable d'établir des présomptions qui aideront le capteur, sinon à déjouer tous les calculs, du moins à rendre vaines certaines tentatives particulièrement suspectes.

La destination aux forces armées ou aux administrations de l'Etat ennemi sera présumée « si l'envoi est adressé aux autorités ennemis ou à un commerçant établi en pays ennemi et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et des matériaux de cette nature » (1).

La formule primitivement proposée comme base de discussion présumait la destination aux forces armées par cela seul que le destinataire était un commerçant fournissant notamment à l'ennemi des objets et matériaux pour la guerre (2). Elle a été modifiée, à juste titre, sur l'observation que des commissionnaires peuvent, « tout en ayant un contrat avec leur gouvernement pour la livraison de certains articles », recevoir des objets de nature très variée, et qu'il serait tout à fait excessif de présumer la destination aux administrations d'Etat, d'objets tout à fait différents de ceux que ces commissionnaires avaient l'obligation ou l'habitude de fournir aux dites administrations (3).

La destination aux forces armées ou aux administrations de l'Etat ennemi est encore présumée « si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie ou d'une autre place servant

(1) Art. 34.

(2) *Proceedings of the international naval conference*, p. 69.

(3) Observation de M. Crowe à la deuxième séance plénière, 7 décembre 1908. *Ibid.*, p. 138.

de base aux forces armées ennemis » (1), que cette base « soit une base d'opérations ou une base de ravitaillement » (2). Toutefois « cette présomption générale ne saurait s'appliquer au navire de commerce lui-même qui se dirigerait vers une place fortifiée et qui peut bien, par lui-même, constituer de la contrebande relative, mais à la condition que sa destination à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi soit directement prouvée » (3).

La destination est présumée innocente, à défaut des présomptions qui précédent. « C'est le droit commun d'après lequel le capteur doit prouver le caractère illicite de la marchandise qu'il prétend saisir. Enfin toutes les présomptions ainsi établies dans l'intérêt du capteur ou contre lui admettent la preuve contraire. Les tribunaux nationaux d'abord, la Cour internationale ensuite, apprécieront » (4).

**158.** — Tandis que les objets de contrebande absolue peuvent être saisis, quelle que soit la destination du navire, du moment où leur destination à un territoire ennemi peut être établie « les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre. Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que ce navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre d'après ses

(1) Art. 34.

(2) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 358.

(3) *Ibid.*, p. 358-359.

(4) Rapport général. *Ibid.*, p. 359.

papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation » (1) ou que la fausseté des papiers relatifs au lieu de déchargement soit démontrée par les faits (2).

Les articles de contrebande conditionnelle ne sont donc saisissables que s'ils doivent être « débarqués dans un port ennemi. Du moment que la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port neutre, elle ne peut constituer de la contrebande, et il n'y a pas à rechercher si, de ce port neutre, elle doit être expédiée à l'ennemi par mer ou par terre » (3). La théorie du voyage continu a été écartée, en principe, pour la contrebande conditionnelle. Une exception toutefois a été admise, et cette exception a été inspirée par les précédents des guerres récentes entre l'Italie et l'Abyssinie d'une part, entre la Grande-Bretagne et les Républiques sud-africaines d'autre part. Si le territoire de l'ennemi n'a pas de frontières naturelles, les articles de contrebande conditionnelle peuvent être saisis quels que soient leur port de débarquement et la destination du navire qui les porte, pourvu que leur destination aux forces armées ou aux administrations de l'Etat puisse être établie (4).

**159.** — D'ailleurs, le navire qui transporte des articles « saisissables comme contrebande absolue ou conditionnelle, peut être saisi, en haute mer et dans les eaux territoriales des belligérants, c'est-à-dire dans les eaux où les actes de guerre sont licites, pendant tout le cours de son voyage, même s'il a

(1) Art. 35.

(2) V. Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 359.

(3) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 359.

(4) Art. 36.

l'intention de toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie » (1).

**160.** — Les dispositions de la Déclaration de Londres sur la destination de la contrebande ne sont pas moins favorables au commerce neutre que les dispositions concernant la détermination et la limitation des objets de contrebande. Elles suppriment, en effet, les incertitudes et l'insécurité qui résultaient du développement — pour ne pas dire des exagérations — de la théorie du voyage continu. Sans doute, elles ne proscriivent pas entièrement cette théorie. En déclarant illicite tout transport de contrebande absolue dont la destination au territoire ennemi pourrait être établie, elles exposent, au risque de saisie, la plupart des cargaisons d'armes ou de munitions qui circuleraient sur les mers, en temps de guerre. Le risque se trouve atténué, toutefois, du fait que la Cour internationale des prises peut être appelée à apprécier la valeur des preuves de la destination, qui auraient paru suffisantes aux tribunaux de prises du capteur.

Le véritable gain, pour le commerce neutre, réside dans l'abolition de la théorie du voyage continu à l'égard de la contrebande conditionnelle. Cette abolition n'est pas entière, il est vrai, puisqu'elle ne s'applique pas au cas où l'un des belligérants n'a pas de frontière maritime. Il est permis de regretter une exception que rien ne semble justifier, car il n'y a pas plus de raisons d'autoriser la saisie d'objets de contrebande conditionnelle destinés à un port neutre, lorsque ce port neutre peut être une étape vers un pays sans frontière maritime, que s'il peut être une étape vers le territoire d'un Etat pourvu de ports ; il y aurait même une raison de moins. Le Transvaal

---

(1) Art. 37.

n'ayant aucun moyen de réprimer le commerce de contrebande au profit de l'Angleterre, il n'y aurait eu que juste réciprocité, si les croiseurs britanniques n'avaient pu saisir à contrebande conditionnelle à destination de Lourenço Marquès. Et d'autre part, il est difficile de juger plus légitimes ou simplement plus nécessaires les saisies opérées, durant la guerre sud-africaine, sur des objets destinés aux ports de Mozambique que les saisies qui seraient interdites, au cas où l'Allemagne serait belligérante, sur les objets de même nature à destination de Rotterdam ou d'Anvers. Mais les Etats sans frontières maritimes sont peu nombreux et l'exception, regrettable en principe, semble devoir être rarement appliquée. L'interdiction de saisie des objets de contrebande conditionnelle à destination de ports neutres libérera donc, dans la plupart des cas, le commerce neutre du péril qui, jusqu'ici, menaçait toutes les marchandises susceptibles d'usage double. Ces marchandises ne seront plus arrêtées qu'exceptionnellement, sous le prétexte que, documentées pour un port neutre, elles seraient suspectes de devoir être ensuite réexpédiées en territoire ennemi.

### § 3.— *Sanctions du transport de contrebande de guerre.*

**161.** — Les divergences au sujet des sanctions du transport de contrebande de guerre ne laissaient pas que d'être grandes ; elles avaient moins de gravité, cependant, que les divergences au sujet de la nature et de la destination de la contrebande ; elles étaient moins difficiles à réduire.

Le principe de la confiscation n'était point contesté à l'égard de la contrebande. Si l'Angleterre avait, en fait, substitué la préemption à la confiscation dans certains cas, elle avait tou-

jours considéré la confiscation comme autorisée par le droit international (1). Les contradictions n'apparaissaient qu'au sujet des pénalités concernant, soit le navire porteur de contrebande, soit des marchandises innocentes embarquées sur le même bâtiment que des objets de contrebande (2).

**162.** — La Déclaration de Londres maintient la confiscation pour les articles de contrebande, sans distinguer entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Elle autorise également la confiscation des marchandises « qui appartiennent au propriétaire de la contrebande et qui se trouvent à bord du même navire » (3). Elle admet, ainsi, en ce qui concerne la cargaison, la solution britannique dont lord Stowell formulait le principe en ces termes : « Quand un homme s'est engagé dans une transaction illégale, l'intégralité de ses biens embarqués dans cette transaction est sujette à confiscation » (4). Mais elle n'admet pas le principe avec toutes ses conséquences ; elle n'autorise pas la confiscation du navire ou de la portion du navire qui appartiendrait au propriétaire des objets de contrebande.

**163.** — La responsabilité du navire dans le transport de la contrebande et les sanctions que doit entraîner cette responsabilité ont donné lieu à quelques discussions. « Certains proposaient de subordonner la confiscation du navire au fait que

(1) Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 225.

(2) V. *Ibid.*, n° 220 et suiv.

(3) Art. 42.

(4) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 222. « Tout intérêt dans le navire transportant de la contrebande, qui appartient au propriétaire de la contrebande, est également sujet à condamnation », disait le mémorandum britannique. *Proceedings of the international naval conference*, p. 71.

le « propriétaire ou celui qui affrète le navire en entier, ou le capitaine » a connu ou a dû connaître la présence de la contrebande à bord. Des explications pratiques d'une grande précision, ont montré que, très souvent, avec les habitudes commerciales actuelles, la rapidité vertigineuse des chargements, le capitaine ne connaît pas et ne peut pas connaître la nature des colis chargés à son bord. La sanction serait donc illusoire, si elle dépendait de la connaissance du capitaine ou du propriétaire du navire » (1). En outre, il serait bien rigoureux de

(1) Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission. *Proceedings of the international naval conference*, p. 311. « En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le transport des marchandises de contrebande entraîne la confiscation du navire, avait dit M. Krieger à la deuxième séance plénière, 7 décembre 1908, nous nous trouvons en présence de deux systèmes dont l'un a pour point de départ la quantité de contrebande se trouvant à bord, et l'autre la complicité du propriétaire ou du capitaine. Il ne nous semble pas que la complicité seule puisse être prise comme base, parce qu'il sera difficile de la constater et que, d'après ce système, une très petite part de la cargaison suffirait pour entraîner la confiscation du navire ». M. Krieger proposait, en conséquence, de réunir les deux systèmes dans la rédaction suivante : « La confiscation du navire transportant de la contrebande est permise si le propriétaire ou celui qui a affrété le navire en totalité, ou le capitaine, a connu ou a dû connaître la présence de la contrebande à bord, et que cette contrebande forme, par sa valeur, par son poids ou par son volume plus d'un quart de la cargaison ». *Ibid.*, p. 140.

La délégation française a combattu cette combinaison des deux systèmes, en présentant à la huitième séance de la commission, 29 janvier 1909, les observations suivantes :

« L'article 18, sur lequel la commission est appelée à délibérer, a pour objet de régler le sort du navire saisi pour transport de contrebande. Il se base, pour en autoriser la confiscation, sur deux éléments : la connaissance de la contrebande par le navire, une certaine proportion de la contrebande relativement à l'entier chargement.

« En ce qui concerne la connaissance de la contrebande par le navire, on peut se demander si c'est bien là un critérium suffisam-

confisquer le navire, par cela seul que le propriétaire ou le capitaine aurait eu connaissance de la présence à bord d'objets

---

ment certain et conforme à la réalité des faits pour être retenu comme règle.

« La connaissance de la contrebande à bord implique, en effet, que le navire connaît, d'une part, la nature même de la marchandise qui lui est confiée et, d'autre part, sa destination.

« Or, la commission n'ignore pas dans quelles conditions ont lieu les expéditions et transports maritimes.

« Depuis une époque très ancienne, c'est un usage général du commerce que le navire n'a pas à vérifier, à l'embarquement, le contenu des caisses et colis qui lui sont confiés. Cet usage est devenu de toute nécessité aujourd'hui. Il ne serait guère possible au navire de faire ouvrir chaque caisse, colis ou sac, de défaire les emballages, pour s'assurer de leur contenu. De semblables opérations seraient préjudiciables à la rapidité des transports et au bon conditionnement des colis eux-mêmes. Ce que l'embarquement comporte pour le navire, c'est le compte des colis reçus à bord et l'examen de leur conditionnement extérieur (marques, état d'emballage, etc.). Aussi peut-on lire, comme chacun sait, dans tous les connaissances, cette formule de style dite *clause que dit être* qu'on trouve sur les plus vieux documents du commerce de mer : « *Contenu inconnu* », par laquelle le navire déclare n'avoir pas vérifié le contenu ; la nature de la marchandise indiquée au connaissance est simplement celle que le chargeur *a dit être* telle ou telle, sans plus.

« Dans ces conditions, est-ce vraiment d'une bonne méthode que de prendre comme base d'une sanction une connaissance que le navire n'a pas eue et de retenir ainsi un élément aussi peu conforme à la réalité des faits. Il ne le paraît pas.

« Une remarque analogue peut être faite, si l'on envisage la connaissance de la destination du chargement. Si, pour des colis séparés, pour ce que l'on appelle communément le *general cargo*, le connaissance mentionne bien le port de débarquement ou la destination, il n'en est pas de même, très fréquemment, lorsqu'il s'agit de marchandises transportées par voie d'affrètement total — les blés, par exemple. De semblables marchandises, pendant qu'elles voyagent, sont l'objet de transactions plus ou moins nombreuses. Soit pour cette raison, soit aussi en raison du cours des prix ou de toute autre circonstance, le débarquement dans tel ou tel port ne saurait être précisé d'avance.

« Comme la commission le sait, il est alors d'usage courant que

de contrebande en faible quantité. Si séduisant que parût de prime abord un système qui faisait dépendre la confiscation

la charte-partie se borne à fixer d'une façon générale une direction géographique ; par exemple, *un port quelconque de l'Ouest de l'Europe* ou encore tout port entre Brest et Hambourg, etc. Le navire vient alors prendre ses ordres de destination à un séma-phore ou dans un port d'escale de la zone indiquée. Jusque-là — c'est-à-dire pendant la plus grande partie, peut-être, de la tra-versée — le navire ignore absolument quelle sera sa destination véritable ; ce pourra être aussi bien le Havre ou Dunkerque que Liverpool ou Londres, Anvers, Rotterdam ou Hambourg ; et non seulement le port de débarquement, mais la délivrance même est à ordre.

« Ce que nous remarquions tout à l'heure à propos de la con-naissance de la nature du chargement, n'est-il pas vrai encore ici ? La commission doit-elle avantageusement subordonner la sanction qu'elle consacre — nécessaire surtout peut-être au point de vue préventif — à une condition souvent irréalisable ou que chacun peut facilement rendre telle.

« La proportion de la contrebande relativement à l'entier char-gement apparaît, au contraire, comme une base juste et sûre de la confiscation. Ici, on prend en considération, comme le dit avec raison, selon nous, le mémorandum japonais, l'importance de la contrebande par rapport à l'expédition. L'assistance donnée à l'en-nemi en violation de la neutralité est-elle le principal objet de l'expédition ? Cette assistance a-t-elle une importance suffisante pour que le navire lui-même, grâce auquel cette assistance est donnée, soit confisqué ? Sous cette forme, on conçoit très bien que la question soit posée et que la solution dépende de la réponse que justifieront les faits.

« Reste à savoir comment apprécier cette importance, cette proportion.

« Le texte, sur lequel la commission délibère, dit simplement « que cette contrebande forme plus de la moitié de la cargaison ». C'est peut-être insuffisamment précis. Est-ce la moitié en poids, en volume, en valeur ? Doit-on tenir compte ensemble ou séparément de ces divers éléments d'appréciation ? Doit-on les dis-tinguer selon les marchandises ? Bien que certains mémoran-dums les aient adoptés, il est permis de penser que, pratiquement, ce soit d'une vérification parfois délicate, le plus souvent assez longue, lorsque, dans un chargement considérable et varié, la contrebande est de quelque importance. Va-t-on juger, en quelque

du navire de la complicité certaine ou quasi-certaine de l'armateur, il faut louer la Conférence de Londres de l'avoir écarté.

**164.**— Du moment où l'élément intentionnel ne pouvait être pris en considération, l'élément matériel seul, — c'est-à-dire la présence à bord de la contrebande de guerre en quantité plus ou moins grande, — pouvait être appelé à servir de critérium pour déterminer la responsabilité du navire. L'accord existait sur les deux principes suivants : 1<sup>o</sup> Dans certains cas la confiscation doit atteindre le navire lui-même (1) ; 2<sup>o</sup> la sanction du transport de la contrebande doit être proportionnée au dommage ou au péril dont ce transport menaçait le belligérant

sorte, à l'estime ? Ce serait bien arbitraire. Peut-on procéder par des experts ? Que de lenteurs, de frais et de complications.

« A la Conférence de la Haye, la délégation française avait proposé de consacrer comme critérium un élément facile à constater et qui précisément est ordinairement basé lui-même sur la valeur, le poids, le volume, l'encombrement de la marchandise : c'est le fret. Non seulement, le fret, toujours mentionné sur le connaissement, permet indirectement de juger si telle ou telle marchandise est plus ou moins importante par sa valeur, son poids ou son encombrement, mais encore il représente, aussi exactement que possible, l'intérêt que le navire a dans le transport de la marchandise, et souvent plus élevé s'il s'agit de contrebande, il sert à en révéler le caractère.

« Notre délégation prie la commission de vouloir bien apprécier si ces considérations sont exactes et si, dans ces conditions, le système le plus pratique et le plus sûr, pour frapper le navire transporteur de contrebande, n'est pas de s'attacher simplement à l'importance de la contrebande par rapport à l'entier chargement, de fixer cette proportion au moyen du fret.

« Quant au quantum de la proportion, bien que la moitié soit un peu différente de la pratique française traditionnelle, le désir d'une entente et le souci d'une réglementation commune nous conduiraient à ne pas nous opposer à son adoption. » *Ibid.*, p. 287-289.

(1) Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission. *Proceedings of the international naval conference*, p. 311.

capteur ; donc, « la peine doit être plus sévère quand il s'agit de transports qualifiés comme plus nuisibles et moins sévère quand il s'agit de transports moins dangereux » (1). Les divergences apparaissaient quand il s'agissait d'appliquer les principes.

Pour la confiscation du navire, tandis que la France exigeait que la contrebande de guerre atteignît les 3/4 du chargement, l'Allemagne et la Russie jugeaient suffisant que la contrebande représentât le quart de la cargaison. Au cas où le navire ne pouvait être confisqué, en raison de la faible proportion de contrebande à bord, la Russie proposait de lui infliger, « une amende représentant la quintuple valeur de sa cargaison de contrebande » (2).

La Déclaration de Londres a admis la confiscation du navire lorsque la contrebande « forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison (3) ». Elle a écarté l'amende pour le cas où la

(1) Observations du baron Nolde à quatrième séance plénière, 11 décembre 1908. *Ibid.*, p. 155.

(2) *Ibid.*, p. 155.

(3) Article 40. La délégation française avait proposé de fixer la proportion de contrebande entraînant confiscation du navire, en s'attachant seulement au fret. V. *suprà*, note, p. 312.

« On s'est attaché seulement . . . lit-on dans le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission, à une certaine proportion à établir entre la contrebande et l'ensemble de la cargaison. La question se subdivise :

1<sup>o</sup> Quelle sera cette proportion ?

2<sup>o</sup> Comment sera-t-elle calculée ?

Quant à la quotité de la proportion même, les proportions variaient beaucoup, du quart aux trois quarts; certaines distinguaient suivant qu'il s'agissait de contrebande absolue ou de contrebande relative. Après des tâtonnements, l'accord s'est fait sur la proportion de la moitié, en ce sens que le navire serait confiscable, si la contrebande formait plus de la moitié de la cargaison.

« Le problème n'est, de cette façon, qu'à moitié résolu. Quel

proportion de contrebande à bord est trop faible pour entraîner la confiscation du navire, mais elle a mis, en pareil cas, à la charge du navire relâché « les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises, ainsi que par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction » (1). « Les frais de conservation du na-

---

sera le critérium du calcul de cette proportion ? La contrebande devra-t-elle former plus de la moitié de la cargaison en volume, en poids, en valeur, en fret ? L'adoption d'un critérium déterminé prête à des objections théoriques et facilite aussi des pratiques destinées à éviter la confiscation du navire malgré l'importance de la cargaison. Si on prend le volume ou le poids, le capitaine prendra des marchandises licites assez volumineuses ou pesantes, pour que le volume ou le poids de la contrebande soit inférieur. Une observation analogue peut-être faite en ce qui concerne la valeur ou le fret. La conséquence est qu'il suffit, pour justifier la confiscation, que la contrebande forme plus de la moitié de la cargaison à l'un quelconque des points de vue indiqués. Cela peut paraître sévère ; mais, d'une part, en procédant autrement, on faciliterait des calculs frauduleux et, d'autre part, il est permis de dire que la confiscation du navire est justifiée, lorsque le transport de la contrebande était une partie notable de son trafic, ce qui est vrai pour chacun des cas prévus. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 311.

(1) Article 41 : « On a fait remarquer, dit le rapport présenté à la Conférence au nom de la commission, qu'il n'était pas juste que le transport de contrebande au delà d'une certaine proportion entraînât la confiscation du navire, tandis qu'au-dessous de cette proportion, il n'y a que la confiscation de la contrebande, ce qui souvent n'entraîne pas une perte pour le capitaine, le fret de cette contrebande ayant été payé à l'avance. N'y a-t-il pas là un encouragement à la contrebande, et ne conviendrait-il pas de faire subir une certaine peine pour le transport inférieur à la proportion requise pour la confiscation ? On avait proposé une espèce d'amende qui aurait pu être en rapport avec la valeur des articles de contrebande. Des objections d'ordres divers ont été formulées contre cette proposition, bien que le principe d'une perte pécuniaire infligée à raison du transport de la contrebande eût paru justifié. On est arrivé au même but d'une autre façon, en disposant que les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juri-

vire comprennent, le cas échéant, les frais d'entretien du personnel du navire capturé. »

**165.** — Les frais de conduite et de séjour dans un port de prise constituent une charge très lourde, et c'est la raison pour laquelle la Grande-Bretagne, les considérant comme une pénalité suffisante, s'abstenuait, en principe, de prononcer la confiscation du navire porteur de contrebande, quelle que fût la proportion de contrebande dans la cargaison. Ces frais peuvent être, en certains cas, tout à fait excessifs « si l'on compare le peu d'importance que peut avoir la contrebande (une caisse de fusils ou de revolvers, par exemple) et le grave préjudice qu'en-traîne, pour le navire, le détournement de sa route et la retenue pendant le temps de l'instruction. Aussi s'est-on demandé s'il n'était pas possible de reconnaître au navire neutre le droit de continuer sa route moyennant la remise des objets de contrebande au capteur, qui, de son côté, n'aurait pu les refuser que pour des motifs suffisants, par exemple, le mauvais état de la mer, qui rend le transbordement impossible ou difficile, des soupçons fondés au sujet de la quantité véritable de contrebande que porte le navire de commerce, la difficulté de loger les objets à bord du navire de guerre, etc. Cette proposition a rencontré une vive résistance. On a prétendu qu'il était impossible d'imposer une pareille obligation au croiseur pour lequel cette

---

diction nationale des prises comme par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction, sont à la charge du navire. Les frais de conservation du navire comprennent, le cas échéant, les frais d'entretien du personnel du navire capturé. Il convient d'ajouter que le dommage causé au navire par sa conduite et son séjour dans un port de prise est de nature à produire l'effet préventif le plus sérieux en ce qui concerne le transport de la contrebande. » *Ibid.*, p. 312.

remise présenterait presque toujours des inconvénients (1) ». On a ajouté que s'il n'y avait pas d'inconvénients, le croiseur ne refuserait pas la remise, parce qu'il aurait lui-même « avantage à ne pas être détourné de sa route par la nécessité de conduire le navire dans un port. Le système de l'obligation étant ainsi écarté, on a décidé de réglementer la remise facultative, qui, espère-t-on, sera pratiquée toutes les fois que ce sera possible, au grand avantage des deux parties » (2).

Aux termes de l'article 44, « le navire arrêté pour cause de contrebande et non susceptible de confiscation à raison de la proportion de contrebande peut être autorisé, suivant les circonstances, à continuer sa route, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au bâtiment belligérant. La remise de la contrebande est mentionnée par le capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le capitaine doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles ». Il faut, en effet, qu'un jugement d'un tribunal de prises intervienne pour confirmer ou invalider la saisie. Il est possible que le caractère des objets soit contestable, et que le capitaine du navire arrêté, tout en contestant la qualification de contrebande de guerre, préfère livrer pour avoir la faculté de continuer sa route (3). Comme les articles livrés par le navire pourraient gêner le capteur, faculté est laissée à celui-ci de les détruire, soit au moment de la remise, soit postérieurement (4).

**166.** — Il peut arriver que le capitaine d'un navire porteur de contrebande en quantité insuffisante pour justifier la

(1) Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission.  
*Proceedings of the international naval conference*, p. 313.

(2) *Ibid.*, p. 313.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

confiscation du bâtiment, n'offre pas de livrer les objets de contrebande et que le croiseur ne soit pas en mesure de conduire le navire dans un de ses ports. En pareil cas, si « la conduite dans un port de prise » peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations de guerre dans lequel celui-ci est actuellement engagé, « la remise des objets de contrebande peut être exigée et leur destruction peut-être opérée, mais l'exigence, en dehors des cas exceptionnels ci-dessus spécifiés, entraînerait, pour le capteur, l'obligation de restituer la valeur des marchandises livrées ou détruites, sans qu'il y ait à rechercher si elles constituaient ou non de la contrebande de guerre » (1).

**167.** — La saisie de la contrebande ou du navire porteur de la contrebande peut être opérée dans les eaux où les actes de guerre sont licites, durant tout le parcours du voyage, mais seulement au cours du voyage. « Elle ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé » (2).

**168.** — Mais si, en principe, elle peut être opérée dès que l'état de guerre existe, il serait contraire à l'équité qu'elle dût entraîner confiscation, lorsqu'aucune faute, aucune infraction

(1) V. Rapport présenté à la Conférence au nom de la commission. *Proceedings of the international naval conference*, p. 313, art. 54 et *infra*, chapitre X.

(2) Art. 38. La Déclaration de Londres supprime ainsi, pour l'avenir, toute possibilité de capture d'un navire à raison d'un transport de contrebande, durant le voyage de retour. Le Manuel des prises britanniques de 1888 admettait la saisie, pendant le voyage de retour, du navire qui avait porté, dans son voyage d'aller, de la contrebande de guerre avec des papiers simulés. V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 223 ; Conf. Mémorandum britannique, *Proceedings of the international naval conference*, p. 33.

aux devoirs de la neutralité ne saurait être reprochée à l'expéditeur des objets de contrebande ni à l'armateur ou au capitaine. L'article 43 de la Déclaration de Londres fait, en matière de contrebande, une juste application du principe qui a inspiré la Convention de 1907 sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités. Si les belligérants ont, dès le début de la guerre, le droit de priver leurs adversaires des instruments dont ceux-ci pourraient se servir contre eux, ils n'ont pas le droit de punir de confiscation les propriétaires de navires ou de marchandises qui ont entrepris, sur la foi des relations pacifiques, des opérations illicites en temps de guerre, mais licites en temps de paix. Le transport d'objets de contrebande n'est interdit qu'autant que l'état de guerre existe et, s'il s'agit d'objets non inscrits sur les listes de la Déclaration de Londres, qu'autant qu'une déclaration a fait connaître l'intention de la Puissance belligérante qui entend ajouter à ces listes. Si donc « un navire est rencontré en mer naviguant dans l'ignorance des hostilités ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, les articles de contrebande ne peuvent être confisqués que moyennant indemnité ; le navire et le surplus de la cargaison sont exempts de la confiscation et des frais » de conduite et de séjour au port de prise. « Il en est de même si le capitaine, après avoir eu connaissance de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande, n'a pu encore décharger les articles de contrebande. Le navire est réputé connaître l'état de guerre ou la déclaration de contrebande, lorsqu'il a quitté un port neutre après que la notification de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande a été faite, en temps utile, à la Puissance dont relève ce port. L'état de guerre est, en outre, réputé connu

par le navire lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités » (1).

**169.** — La Déclaration de Londres ne stipule l'obligation d'indemniser en cas de saisie de contrebande que si le transport a commencé dans l'ignorance des hostilités ou de la qualification des objets saisis. Elle n'a pas admis la substitution de la préemption à la confiscation dans les cas où cette substitution avait été admise, en fait, par la Grande-Bretagne, c'est-à-dire, en ce qui concerne la contrebande conditionnelle ou bien les objets à l'état brut qui étaient des produits naturels du sol du pays neutre exportateur (2).

**170.** — Deux propositions avaient été faites, cependant, par l'Autriche-Hongrie et par l'Espagne, en vue de substituer, dans une mesure plus ou moins large, la préemption ou le séquestration à la confiscation. Le mémorandum austro-hongrois proposait d'abolir la confiscation pour tous les objets de contrebande et de laisser aux belligérants le choix entre la confiscation moyennant indemnité et la séquestration (3). L'Es-

(1) Article 43.

(2) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 225.

(3) « Théorie et pratique, lit-on dans le mémorandum austro-hongrois, assujettissent la contrebande dite absolue à la confiscation. Néanmoins, le droit de confiscation ne peut point être déduit logiquement de la notion de contrebande ; il n'est que le résultat du développement historique. Pour justifier ce prétendu droit, les écrivains invoquent l'intérêt légitime des belligérants de se défendre contre les neutres qui, par leurs aventures commerciales, augmenteraient les forces de l'adversaire. Il est clair que, pour satisfaire à cet intérêt, il suffirait d'empêcher que les objets transportés ne tombent entre les mains de l'adversaire (V. Fauchille, *Revue générale de droit international public*, 1897, p. 302). Le droit de confiscation dépasse de beaucoup cet intérêt ; il offre même une étrange anomalie : le belligérant s'empare gratuitement de la contrebande afin que son adversaire ne se la procure moyennant

pagne admettait la confiscation pour la contrebande absolue, et adoptait la solution austro-hongroise pour la contrebande conditionnelle (1).

De sérieuses raisons peuvent être invoquées en faveur de la substitution du séquestration ou de la préemption à la confiscation, au moins en ce qui concerne les objets susceptibles d'usage double dans le cas où la destination de ces objets aux forces armées de l'ennemi est douteuse. Quand il s'agit d'objets ne pouvant servir qu'à la guerre, ou quand il s'agit d'objets

paiement (V. Perels, *op. cit.*, p. 236 ; Lehmann, *Die Zufuhr von Kriegskonterbande*, 1877, S. 73).

« L'on pourrait, toutefois, faire valoir l'intérêt militaire qu'ont les belligérants d'employer les articles saisis dans la lutte. Cet intérêt est-il digne d'être considéré ? Quoi qu'il en soit, on pourrait facilement en tenir compte, sans faire revivre la confiscation pure et simple, si onéreuse pour les neutres qui ne sont pas tenus à contribuer aux frais de la guerre. Il suffirait d'obliger les belligérants à indemniser les propriétaires des marchandises confisquées. Or, on a fait remarquer qu'en imposant aux belligérants cette obligation, on les force à souvent d'acheter quantité d'armes et de munitions dont ils n'ont pas besoin, tandis que les neutres profiteraient avec empressement de l'occasion pour s'en défaire avec profit.

« Pour éviter cette fâcheuse conséquence, on pourrait laisser choisir les parties en lutte entre la confiscation moyennant indemnité et la séquestration. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 18.

(1) La délégation d'Espagne proposa, à la deuxième séance plénière, 7 décembre 1908, le texte suivant : « Les articles visés par la liste de la contrebande absolue sont sujets à la confiscation. Les belligérants ont, en outre, le droit de tenir sous séquestration, jusqu'à la cessation des hostilités, tout autre objet susceptible d'un usage de guerre trouvé à bord d'un navire neutre et destiné effectivement à des forces ou établissements militaires de l'ennemi. Si le capteur juge bon de l'utiliser lui-même, il est dans l'obligation d'en retourner la valeur au propriétaire. S'il le lui rend, il ne sera tenu à autre indemnisation que celle qui provient des préjudices causés par sa faute dans la custode de la marchandise. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 140.

d'usage double, incontestablement destinés aux forces armées d'un belligérant, le consentement des auteurs du transport de contrebande à fournir assistance à l'un des adversaires n'est pas douteux et la confiscation, si rigoureuse qu'elle puisse paraître, ne saurait être taxée d'injustice. Mais, lorsqu'il s'agit d'objets d'usage double, expéditeurs et transporteurs de la contrebande peuvent avoir la certitude ou tout au moins de fortes raisons de croire que ces objets sont destinés à des usages pacifiques, qu'ils ne sont donc nullement destinés aux forces armées d'un Etat belligérant. Ces objets peuvent néanmoins être saisis sur de simples présomptions qui peuvent n'être pas conformes à la réalité. Il semble regrettable que le capteur puisse obtenir la confiscation et ne soit pas réduit au simple droit de préemption, lorsqu'il n'est pas en mesure de prouver que la destination soit réellement hostile et lorsqu'il ne peut invoquer que des présomptions plus ou moins douteuses (1).

(1) La France avait proposé, à la Conférence de la Haye, en 1907, un projet sur la contrebande de guerre, qui définissait la contrebande absolue et admettait, en principe, la liberté des neutres, pour les articles qui n'étaient pas contrebande absolue, sauf, toutefois, faculté pour les belligérants de restreindre cette liberté en faisant connaître, par notification diplomatique, les articles qu'ils entendaient intercepter. Mais, tandis que la confiscation était admise pour les objets de contrebande absolue, elle ne l'était pour les autres que « s'il était établi qu'un article spécialement déclaré contrebande de guerre » avait « au moment de la saisie, non seulement une destination ennemie, mais une destination réelle aux forces militaires ou navales ou aux services de l'Etat ennemi » sinon « la saisie n'en pouvait être effectuée qu'à charge d'en rembourser la valeur au propriétaire ». Le Brésil avait également proposé le séquestre ou la préemption pour certains objets d'usage double. V. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1162 et suiv.

“.....Il est probable, disait M. Renault, à l'appui de la pro-

171. — En ce qui concerne la confiscation du navire, la Déclaration de Londres est plus rigoureuse que ne l'étaient les doctrines et la pratique de la France et de l'Angleterre. En France, en effet, le navire n'était confisqué que si la contrebande à bord représentait les trois quarts de la cargaison ; en Angleterre, il n'était jamais confisqué à raison de la seule présence à bord d'objets de contrebande, en quelque quantité que ce fût.

Les sanctions rigoureuses du transport de la contrebande sont, dans la Déclaration de Londres, la rançon des avantages résultant, pour les neutres, de la précision et de la limitation

---

position française, à la neuvième séance de la quatrième commission, que si on se bornait à ne comprendre dans la contrebande de guerre que les objets de contrebande absolue, les intérêts des belligérants ne seraient pas satisfaits ; il est des circonstances où un belligérant doit, suivant la situation sociale, économique ou militaire de son adversaire, interdire le trafic de tels ou tels objets sur l'appellation desquels la commission pourra statuer. Ces objets présentent avec les autres une différence essentielle. Ils doivent, tout d'abord, faire l'objet, de la part du belligérant, d'une déclaration formelle. C'est là déjà un progrès considérable, car, en faisant, dès l'ouverture des hostilités, connaître les objets dont le trafic sera considéré comme contrebande de guerre, on met fin à une incertitude qui aujourd'hui apporte le trouble dans tout le commerce des neutres.

« A l'égard des objets de cette seconde catégorie, la Délégation française propose d'appliquer des règles différentes ; il peut se faire, en effet, que l'on puisse établir qu'ils sont destinés à une flotte belligérante ou à une ville assiégée ; si, en un mot, le belligérant peut prouver le but nettement hostile de la cargaison, il lui appliquera les règles de la contrebande absolue, c'est-à-dire la confiscation pure et simple. Si, au contraire, le belligérant ne peut pas faire cette preuve, il n'aura, à l'égard de la cargaison suspecte, qu'un simple droit de préemption. Cette disposition aura pour effet de mettre une barrière à la tentation du belligérant d'étendre trop longuement la liste des objets de contrebande. L'exercice de son droit de préemption sera une lourde charge qu'il ne voudra pas assumer à la légère. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 868.

de la nature de la contrebande et de la destination ennemie. Il est évident que, prises dans leur ensemble, les dispositions de cette déclaration sur la contrebande de guerre, sont éminemment favorables au commerce neutre. La liberté et la sécurité que les neutres devront à la *liste libre*, à la difficulté pour les belligérants d'allonger la liste de contrebande absolue, à l'insaisissabilité des objets de contrebande conditionnelle à destination de ports neutres — hormis le cas où l'un des belligérants n'a pas de frontières maritimes — constituent d'inappréciables bienfaits. Les occasions de répression du commerce de contrebande se trouvant ainsi singulièrement restreintes, il serait excessif de reprocher à la Déclaration de Londres d'admettre des sanctions dont la sévérité ne dépassera pas et n'atteindra même pas la mesure admise jusqu'alors par certains des Etats signataires de la Déclaration.

## CHAPITRE VIII

### DE L'ASSISTANCE HOSTILE

**172.**— Le transport de contrebande de guerre n'est pas le seul service, contraire à la neutralité, qu'un navire neutre puisse rendre à un belligérant. Il en est d'autres, aussi graves et même généralement plus graves, soit par l'intention qui les détermine, soit par les effets qui en découlent ; tels sont les transports de troupes, d'agents de gouvernements belligérants, de nouvelles ou de dépêches concernant la guerre. Ces services appellent — sous certaines réserves et distinctions — des sanctions aussi rigoureuses ou plus rigoureuses que celles qui visent à réprimer le transport de contrebande de guerre.

Pendant longtemps, ces services étaient assimilés au transport de la contrebande de guerre. Les personnes ou objets transportés étaient qualifiés de contrebande par analogie. L'assimilation et la qualification étaient également malaisées à justifier. Le transport de contrebande de guerre est une opération ou, selon l'expression consacrée, une aventure commerciale, susceptible sans doute de nuire, par contre-coup, à l'un des belligérants, mais non expressément dirigée contre lui. Dicté, généralement par la recherche du gain, il ne constitue qu'un acte de complicité très indirecte et parfois très douteuse, dans les opérations de guerre. Le transport des troupes et, dans certains cas, le transport d'agents ou de dépêches des belligérants revêt, quel que soit le mobile qui le détermine, un caractère de complicité très

directe et de participation très certaine dans les entreprises bellicieuses. Il mérite, par là-même, une qualification différente et un traitement spécial (1).

**173.** — Le Manuel des prises britanniques de 1888 se montrait particulièrement rigoureux à l'égard des vaisseaux neutres agissant au service de l'ennemi. Il prohibait tout transport d'officiers, de soldats, de marins ou de dépêches de l'ennemi, sous peine de confiscation du navire. Il n'admettait point que l'ignorance du capitaine, quant au caractère des personnes ou des dépêches embarquées, pût être une excuse. Il ne faisait nulle distinction selon le trajet effectué par le navire surpris ni selon la qualité et l'emploi habituel du vaisseau arrêté. La confiscation devait frapper aussi bien le bâtiment accomplissant un service régulier entre les mêmes ports que le bâtiment frété par l'Etat ennemi ou accueillant, par mesure exceptionnelle, à son bord, des lettres ou des passagers suspects (2).

Des auteurs britanniques, tels que Hall et Lawrence, sans être aussi sévères que le Manuel des prises, n'admettaient pas toutes les distinctions favorables aux neutres, qui avaient trouvé place dans le règlement adopté, en 1896, par l'Institut de droit international (3). Ils ne distinguaient pas, comme le faisait l'Institut de droit international, selon la nature du trajet, mais, à la différence du Manuel des prises et avec l'Institut de droit international, ils tenaient compte des conditions dans lesquelles s'effectuait le transport ; ils ne condamnaient le vaisseau qu'autant qu'une faute pouvait être reprochée à l'armateur ou au capitaine (4). Ils ne limitaient d'ailleurs pas l'*unneutral*

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 231.

(2) V. *Ibid.*, n° 232.

(3) V. *Ibid.*, n° 233 et suiv.

(4) *Ibid.*, n° 237.

*service aux cas classiques de transport de troupes, d'agents ou de dépêches ennemis.* « Les exigences de la guerre sont si nombreuses et si variables, disait très justement Lawrence, qu'on ne saurait décrire à l'avance tous les modes possibles, pour un vaisseau neutre, de se transformer en un bâtiment de transport au service de l'un ou l'autre belligérant. Le principe de droit est clair. Il défend tout ce qui ressemble à une participation effective à la guerre. L'application de ce principe doit être faite à chaque cas nouveau qui se présente. Parmi les actes qu'il comprend sans aucun doute, nous pouvons mentionner le transport, par mer, de provisions, de charbon ou de munitions d'un vaisseau belligérant à un autre, et le fait d'éclairer la marche d'une flotte s'avancant pour attaquer » (1).

**174.** — La guerre russo-japonaise a mis en plein relief l'importance des services rendus par les navires charbonniers qui suivent ou rejoignent, à un rendez-vous, une escadre pour la ravitailler. Ces services peuvent être aisément rendus par les navires de commerce nationaux aux vaisseaux belligérants des Etats qui possèdent une marine marchande considérable ; ils devraient souvent être demandés aux neutres par les Puissances belligérantes dont la flotte de commerce serait médiocre, surtout si le territoire de ces Puissances produisait peu de combustible. L'Angleterre peut, à cet égard, se passer des neutres. Il lui importeraït, au cas où elle serait belligérante, que ses adversaires eussent quelque difficulté à trouver, chez les neutres, le concours qui leur serait indispensable. Il était naturel que le gouvernement britannique proposât de condamner rigoureusement les vaisseaux neutres qui prêteraient aux belligérants une aide aussi directe.

---

(1) *The principles of international law*, § 282, p. 629.

## I

**Les vaisseaux auxiliaires à la Conférence de la Haye.**

**175.** — A la Haye, en 1907, la délégation anglaise a déposé, à propos de la transformation des navires de commerce en navires de guerre, un projet de définition du terme vaisseau de guerre, qui assimilait aux navires de guerre belligérants, sous la dénomination de vaisseaux auxiliaires, les bâtiments de commerce neutres rendant certains services aux flottes belligérantes.

« Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre, disait la délégation de Grande-Bretagne, les vaisseaux de combat et les vaisseaux auxiliaires... Sera compris dans le terme « vaisseaux auxiliaires », tout navire marchand, soit belligérant, soit neutre, qui sera employé au transport de marins, de munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute espèce de munitions navales, ou qui sera destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port de dépêches ou de la transmission d'informations si ledit navire est obligé de se conformer aux ordres de marche à lui communiqués, soit directement, soit indirectement, par la flotte belligérante. Sera de même compris dans la définition tout navire employé au transport de troupes militaires » (1).

---

(1) Quatrième commission, annexe 2. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1135. « Sera compris dans le terme vaisseau de combat, disait la même proposition : tout navire battant un pavillon reconnu, armé aux frais de l'Etat pour attaquer l'ennemi et dont les officiers et l'équipage sont dûment autorisés à cet effet par le gouvernement dont ils dépendent. Il ne sera pas licite au navire de revêtir ce caractère, sauf avant son départ d'un port national, ni de s'en dévêtir sauf après être rentré dans un port national. »

Lord Reay développa, dans les termes suivants, les motifs de la proposition britannique :

« Messieurs, vous avez devant vous la définition du terme « vaisseau de guerre » que la délégation britannique a eu l'honneur de vous soumettre.

« Il me semble qu'il serait opportun d'ajouter quelques mots d'explication, en appelant votre attention sur les conditions de la guerre maritime de nos jours, qui sont, vous en conviendrez, très différentes de celles qui existaient du temps de Suffren, de Nelson ou de Paul Jones.

« Autrefois, Messieurs, le vent était l'élément indispensable sans lequel une flotte était paralysée dans ses mouvements ; aujourd'hui, c'est le charbon qui joue le rôle principal et, sans lui, une escadre moderne ne peut pas naviguer et se trouve dans l'impossibilité d'échapper à la poursuite de l'ennemi. Il est donc indispensable aux vaisseaux de guerre de faire du charbon et d'organiser à ces fins un service de vaisseaux charbonniers qui, le cas échéant, accompagneraient la flotte. On ne saurait contester que ces vaisseaux charbonniers font partie intégrante d'une flotte belligérante et que l'ennemi s'efforcera toujours de s'en emparer, quel que soit leur pavillon. En effet, supposons qu'une escadre belligérante rencontre des vaisseaux chargés de charbon à destination de l'ennemi, croyez-vous qu'elle hésitera à les saisir comme faisant partie de l'escadre ennemie ? Pour ma part, je ne le crois pas.

« Des vaisseaux neutres, faisant ce service de ravitaillement, rendent, à l'un des belligérants, une assistance hostile que l'adversaire ne saurait reconnaître comme licite et s'exposent, de ce fait, à toutes les conséquences qui découlent de l'état de belligérant. Toute fourniture de combustibles, de vivres ou de munitions faite par un navire neutre accompagnant ou escor-

tant une escadre belligérante constitue, de sa part, une infraction à la règle générale qui interdit à un neutre de porter directement secours à un belligérant. Il ne s'agit plus, dans l'espèce, d'une simple entreprise commerciale mais d'un acte d'ingérence dans les opérations de guerre.

« Les navires qui font ce service de ravitaillement et qui sont chargés d'exécuter des réparations ou de porter des dépêches sont directement soumis aux ordres des autorités compétentes du belligérant. Ils sont incorporés dans ses forces maritimes, qu'ils soient armés ou non, qu'ils naviguent en conserve avec les flottes du belligérant ou qu'ils attendent les ordres de marche ou l'arrivée des navires de guerre, soit en mer, soit dans un port.

« Leur caractère belligérant est donc incontestable puisqu'ils prennent une part active aux opérations de guerre.

« Les armateurs qui mettraient leurs navires ainsi à la disposition d'un des belligérants les exposent de ce fait à tous les risques et périls encourus par les navires de guerre du belligérant auquel ils prêtent leur assistance hostile. Reconnaître la légitimité de leurs actes aurait pour effet de prolonger la guerre et d'étendre le théâtre des hostilités. Nous croyons, Messieurs, que le résultat de l'adoption de notre proposition serait, au contraire, d'accorder une protection plus large aux neutres et de limiter les forces belligérantes aux forces nationales qui, seules, à notre avis, devraient se trouver en présence les unes des autres.

« Il est bien entendu que la règle ne s'appliquerait qu'aux navires se trouvant dans les conditions précitées et qui rendraient les services déjà énumérés. Il ne saurait y avoir aucun doute, dans notre esprit, sur le caractère hostile des services rendus dans ces conditions.

« Selon ces conditions, les navires devront être placés sous les ordres directs ou indirects d'un gouvernement belligérant ou d'un commandant d'une escadre belligérante ; ils devront, de temps en temps, être incorporés dans une escadre belligérante ou la rejoindre selon les circonstances ; ils devront être employés au transport de marins ou de soldats, de munitions de guerre, de charbon, de provisions ou d'articles d'approvisionnement maritime, ou chargés d'exécuter des réparations ou de transmettre des dépêches ou des informations à l'escadre dont ils dépendent.

« Dans ces conditions, ils seront considérés comme prêtant assistance hostile à l'ennemi » (1).

**176.** — L'expression « assistance hostile » était heureuse parce qu'elle était juste. Elle devait rester et faire disparaître les termes moins expressifs qui avaient été jusqu'alors usités : contrebande par analogie, services de transports interdits, *unneutral service*. Mais, quant au fond, la proposition britannique souleva de vives objections.

L'attribution de la qualité de vaisseaux auxiliaires aurait dû logiquement entraîner des conséquences inacceptables. Elle aurait dû conférer, aux vaisseaux auxiliaires, « tous les droits accordés à des vaisseaux de guerre, comme par exemple, celui de visite et même celui de capture des navires belligérants ou des neutres » (2). Or, cette solution était jugée inadmissible, non seulement par les adversaires de la proposition britannique, mais encore par les Anglais eux-mêmes. La délégation britannique refusait, en effet, d'admettre que des navires de commerce

(1) Septième séance de la quatrième commission, 19 juillet 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 847-848.

(2) Observations du vice-amiral Jonkheer Roell. *Ibid.*, p. 848.

pussent être transformés en navires de guerre ailleurs que dans les ports nationaux des belligérants ; elle ne pouvait donc reconnaître tous les droits des navires de guerre aux vaisseaux auxiliaires dont la qualité dépendait uniquement des services rendus par eux aux belligérants et nullement du lieu de leur chargement.

Dès lors, la qualification de navire de guerre ne pouvait pas convenir aux vaisseaux auxiliaires.

Cette qualification avait pour objet, dans la pensée britannique, d'entraîner, pour les vaisseaux auxiliaires, non les droits, mais les risques inhérents aux navires de guerre. Elle devait autoriser la saisie ou la destruction de ces vaisseaux sans qu'une juridiction de prises pût être appelée à contrôler les conditions de la saisie ou de la destruction. Cette solution inquiétante pour les neutres, ne pouvait manquer de rencontrer une sérieuse opposition : « Apparemment, dit M. Porter (1), le but de la classification de navires marchands non armés, engagés dans le service non neutre de la flotte ennemie, comme navires de guerre ennemis, dans la catégorie B de la proposition de la délégation britannique, est de donner aux belligérants la même juridiction sommaire sur eux que celle qui est exercée sur des navires armés régulièrement commissionnés ; c'est-à-dire qu'ils peuvent être saisis ou détruits sans aucun recours à une Cour de prises, avant ou après cet acte. D'après les règles du droit international telles qu'elles existent aujourd'hui, un navire, engagé dans un service contre la neutralité, est sujet à confiscation par les cours et son équipage peut être détenu comme prisonnier de guerre, mais la délégation des

---

(1) Septième séance de la quatrième commission, juillet 1907.  
*Ibid.*, p. 849.

Etats-Unis d'Amérique ne peut envisager avec faveur une si formidable extension des droits des belligérants sur des navires neutres sous une classification artificielle comme navires de guerre ennemis. Cette proposition substitue, en effet, la décision ou le caprice d'un sous-officier de la flotte belligérante aux arrêts de la Cour des prises et le navire neutre pourra être coulé par son ordre ».

**177.** — Un comité spécial ayant été chargé de préciser le sens et la portée de la proposition britannique concernant les vaisseaux auxiliaires, lord Reay déclara que la délégation anglaise renonçait au préambule qui attribuait la qualité de navire de guerre aux vaisseaux auxiliaires. Il précisa qu'il s'agissait bien uniquement de soumettre au même traitement que les navires de guerre, les navires marchands, ennemis ou neutres qui seraient au service d'un belligérant « à quelque titre d'ailleurs que ce soit, comme navire-magasin, comme navire-atelier, comme réserve de vivres, de combustibles ou de munitions : peut-être même, » comme navire « sur lest, accompagnant la flotte en vue de telle ou telle éventualité. — Ces navires au cours de leur service au profit du belligérant » seraient exposés non seulement à la capture sans aucune formalité judiciaire de prises, mais encore à l'emploi de tous les moyens de destruction en usage entre forces militaires. « Une fois leur service terminé, ils se retrouveraient sous l'empire du droit commun » (1).

Ces modifications et précisions faisaient disparaître la première objection ; elles laissaient subsister la seconde ; elles

---

(1) V. Rapport de M. Fromageot. Définition du terme « vaisseau auxiliaire », annexe de la huitième séance de la quatrième commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 862-864.

laissaient subsister, par suite, les résistances contre les mesures proposées par la Grande-Bretagne à l'égard des vaisseaux auxiliaires (1). Ces résistances déterminèrent le gouvernement britannique à retirer sa proposition. « La définition soumise à la Conférence du vaisseau auxiliaire par la délégation britannique, déclara lord Reay à la treizième séance de la quatrième commission, visait l'assistance hostile et une infraction aux obligations des neutres. La question de l'assistance hostile, aussi connue sous le nom de « non neutral service » n'ayant pas été étudiée, ne se trouvant pas au programme de la Conférence, nous sommes d'avis que la discussion serait prématurée et qu'elle pourra être incluse dans le programme d'une Conférence ultérieure après avoir subi un examen sérieux de la part des gouvernements représentés à la Conférence » (2).

La question devait être reprise et résolue à la Conférence de Londres.

## II

### **L'assistance hostile d'après la Déclaration de Londres.**

**178.**— Sir Edward Grey, dans ses instructions à la délégation anglaise, prit soin, non seulement de rappeler le but de la

(1) V. Observations de MM. Hagerup (Norvège), *ibid.*, p. 872, du baron de Macchio (Autriche-Hongrie), *ibid.*, p. 878, du baron Marschall de Bieberstein (Allemagne), *ibid.*, p. 880. Ce dernier ayant considéré les deux propositions anglaises concernant l'abolition de la contrebande de guerre et les vaisseaux auxiliaires comme formant un tout inséparable, lord Reay déclara : « qu'il n'y avait aucune connexion entre la question de l'abolition de la contrebande de guerre et celle de la définition du vaisseau auxiliaire ». *Ibid.*, p. 880.

(2) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 917

proposition faite à la Haye, mais encore d'indiquer le terrain nouveau sur lequel l'accord pourrait se faire. « Il y a, disait-il, une connexion étroite entre la controverse relative à la prétention d'un belligérant de couler des vaisseaux neutres dans certaines circonstances et la question du traitement à infliger aux vaisseaux engagés dans « un service non neutre ». Il n'a jamais été sérieusement contesté que les vaisseaux portant pavillon neutre qui prennent une part active aux opérations navales d'un ennemi, perdent, par là, tous les droits et priviléges dont ils jouiraient autrement, en vertu de leur qualité de neutres. Dans des circonstances qui peuvent être aisément imaginées, une telle conduite exposerait inévitablement le vaisseau coupable au risque d'une destruction immédiate, sans aucune responsabilité pour le belligérant qui recourrait à cette rigueur, et il pourrait bien arriver qu'un cas particulier dans lequel on pourrait soutenir que le fait de couler un vaisseau neutre portant de la contrebande serait justifié par une impérieuse nécessité militaire, serait en réalité couvert par les règles d'après lesquelles des vaisseaux rendant un service non neutre peuvent être traités sommairement. Ce fut sous l'empire de cette considération que les délégués britanniques à la seconde Conférence de la Paix s'efforcèrent d'obtenir l'assentiment des Puissances à un arrangement d'après lequel un navire ainsi engagé aurait dû être considéré comme ayant la qualité non d'un navire marchand neutre, mais d'un vaisseau auxiliaire de la flotte belligérante. La proposition britannique fut, sans doute, à raison d'une méprise complète sur son but et son intention, accueillie avec une suspicion et une hostilité qui décidèrent le gouvernement de Sa Majesté à la retirer. Cependant le problème que cette proposition avait pour objet de traiter réclame une solution définitive. Le gouvernement

de Sa Majesté est tout prêt à accepter toute règle qui priverait, effectivement, du droit de réclamer le traitement dû aux neutres, tout vaisseau mis entièrement ou spécialement au service de l'ennemi. Une solution pratique pourrait peut-être être trouvée dans l'assimilation de tels navires aux navires marchands de l'ennemi » (1).

Mais sans être entièrement ou spécialement au service d'un belligérant, des vaisseaux neutres peuvent rendre certains services susceptibles d'être qualifiés d'assistance hostile. Aussi, le gouvernement britannique proposa-t-il, après examen des mémorandums des Puissances, d'adopter les bases de discussion suivantes : « 1<sup>o</sup> Sont passibles de capture les navires de commerce neutres transportant des détachements militaires, militaires isolés, fonctionnaires ou agents ennemis, ou valises diplomatiques ennemis, sans que ce transport constitue le but spécial du voyage. 2<sup>o</sup> Les navires de commerce neutres, entièrement ou spécialement au service du belligérant ennemi, sont passibles du même traitement qu'ils subiraient s'ils étaient navires de commerce ennemis » (2).

(1) *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 30.

(2) *Proceedings of the international naval conference*, p. 107 (bases de discussion n<sup>o</sup>s 33 et 34).

« On peut constater, disait le gouvernement britannique, ainsi qu'il ressort des mémorandums qui ont traité la question dans son ensemble, qu'une idée générale commune est admise, d'après laquelle le belligérant peut poursuivre un certain nombre d'actes, constituant de la part des navires de commerce neutres une assistance donnée à l'ennemi. Il y a là une violation de la neutralité que le belligérant est en droit d'empêcher.

« On peut, à cet égard, faire une distinction entre :

« a) Le cas de certains services hostiles qui ne sont pas le but spécial du voyage du navire (par exemple transports de détachements

**179.**— Le principe d'une distinction selon la gravité des cas fut admis ainsi que le principe de l'assimilation, dans les cas les plus graves, du navire neutre à un navire de commerce ennemi. Mais diverses objections furent faites contre les dispositions inscrites dans les bases de discussion proposées par l'Angleterre.

D'une part, la capture du navire fut considérée comme une pénalité beaucoup trop rigoureuse pour le cas de simple transport « d'un militaire isolé, d'un fonctionnaire ou agent de l'ennemi ou d'une valise diplomatique » (2). Elle ne parut admissible qu'autant que des circonstances particulières impliquaient une faute certaine et grave à la charge du navire. D'autre part, l'assimilation, aux navires de commerce enne-

militaires, de militaires isolés, de fonctionnaires ou agents ennemis, de valises diplomatiques ennemis).

« En pareil cas, il semble qu'on ait généralement appliqué jusqu'ici un traitement tout d'abord analogue à celui appliqué en matière de contrebande, c'est-à-dire la saisie du navire.

« Quant à la pénalité même, tous les mémorandums n'ayant pas envisagé la question, il paraît difficile de dégager actuellement un principe général.

« b) Le cas où le navire est entièrement et spécialement au service du belligérant ennemi (par exemple affrètement total par le gouvernement ennemi, navire adjoint à une flotte ennemie dans un but militaire quelconque).

« La majorité des mémorandums reconnaissent qu'en pareil cas le navire neutre doit subir un traitement analogue à celui qu'il subirait s'il était navire de commerce ennemi.

« Mais dans aucun cas actuellement — et sans préjuger de la valeur des propositions de règles conventionnelles nouvelles — il ne paraît pas qu'on reconnaîsse comme acquise, à aucun égard, l'assimilation du navire neutre, rendant une assistance hostile quelle qu'elle soit, à un navire de guerre ennemi. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 106-107.

(2) Observations de MM. Krieger, le baron Taube et le vice-amiral Roell à la quatrième séance plénière, 11 décembre 1908. *Ibid.*, p. 165.

mis, des navires de commerce neutres *entièrement ou spécialement au service du belligérant ennemi*, fut jugée trop comprehensive ; une formule à la fois aussi générale et aussi vague risquait de prêter à des interprétations divergentes (1) ; l'affectation spéciale et temporaire à un service déterminé n'a d'ailleurs pas le même caractère de gravité que l'affectation exclusive, intégrale et permanente.

Tenant compte de ces idées, la Déclaration de Londres distingue, dans les articles 45 et 46, deux catégories de cas d'assistance hostile ; les divers cas prévus supposent tous que l'assistance a été donnée en connaissance de cause, mais présentent des caractères distincts et une gravité différente, ce qui justifie des différences dans les sévérités de la répression.

**180.** — L'article 45 déclare qu'en principe « un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre :

« 1<sup>o</sup> Lorsqu'il voyage spécialement en vue du transport de passagers individuels, incorporés dans la force armée de l'ennemi, ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ;

« 2<sup>o</sup> lorsqu'à la connaissance, soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un détachement militaire de l'ennemi ou une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi. »

Dans les cas ainsi visés par l'article 45, « les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation ».

(1) Observations de M. Krieger. *Ibid.*, p. 166.

**181.** — S'il s'agit du transport de passagers individuels ou de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi, le navire neutre n'encourt la confiscation qu'autant qu'il voyage spécialement en vue de ce transport ou de cette transmission, ce qui suppose ou bien que le navire « s'est détourné de sa route, ou bien qu'il a relâché dans un port où il ne s'arrête pas ordinairement, pour effectuer le transport en question » (1). En pareil cas, la participation voulue à l'acte hostile est certaine ; il y a, de la part du navire, ou complicité évidente, ou tout au moins imprudence assez grave pour exclure toute excuse fondée sur l'ignorance et la bonne foi. Un bâtiment n'a pas le droit, en temps de guerre, de se détourner de sa route ou de faire une relâche exceptionnelle pour prendre des passagers ou des dépêches, sans être tenu de s'assurer de la qualité de ces passagers ou de ces dépêches. Au contraire, un navire ne peut être rendu responsable du caractère des passagers ou des lettres qu'il prend à bord, dans son service normal. Le capitaine d'un paquebot affecté au transport régulier des personnes ne saurait être astreint à prendre des renseignements sur chacun des voyageurs qui prennent place sur son bâtiment. Quant à la correspondance postale, la Convention du 18 octobre 1907 relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime l'a déclarée inviolable, quel que soit son caractère, neutre ou belligérant, officiel ou privé, à bord de tout navire neutre ou ennemi.

L'article 45 interdit le voyage spécialement fait « en vue du transport des passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi ». Que faut-il entendre par les termes

---

(1) Rapport général, *Proceedings of the international naval conference*, p. 363.

« incorporés dans la force armée » ? Faut-il entendre seulement les personnes qui « appelées à servir en vertu de la loi de leur pays, ont effectivement rejoint le corps dont elles doivent faire partie » (1), ou faut-il entendre également « les recrues et les réservistes en route pour leur pays à l'effet de rejoindre leur corps » (2) ? Il y a eu quelque hésitation, dit le rapport général (3), mais d'après l'opinion qui a prévalu, doivent seules être considérées comme incorporées les personnes « enrôlées dans les cadres de l'armée et soumises aux lois et à la discipline militaires » (4) c'est-à-dire les personnes ayant rejoint leur corps. Seules, en effet, ces personnes peuvent être considérées comme « faisant déjà partie de l'armée ennemie et comme susceptibles, en conséquence, d'être faites prisonniers de guerre » (5). En outre, il pourrait être difficile et souvent même impossible de distinguer « sans des mesures vexatoires que les gouvernements neutres n'accepteraient pas, entre les passagers d'un navire, ceux qui sont tenus d'un service militaire et qui voyagent pour y satisfaire » (6).

(1) Rapport général. *Ibid.*, p. 363.

(2) Résumé de la sixième séance de la commission, 18 janvier 1909, *Ibid.*, p. 192.

(3) *Ibid.*, p. 363.

(4) Résumé de la sixième séance de la commission. *Ibid.*, p. 192.

(5) *Ibid.* « Si l'on voulait aller plus loin et soumettre au droit de la contrebande par analogie toutes les personnes obligées à faire un service militaire d'après la loi de leur pays, on empêcherait presque tout sujet mâle d'un Etat où le service militaire est obligatoire, de faire des voyages à bord d'un navire neutre. L'intention de cette disposition est, en somme, d'assimiler la solution de cette question à celle que reçoit la question analogue dans la guerre sur terre, où le belligérant envahissant un territoire ennemi n'a pas le droit de faire prisonniers les jeunes gens qui pourraient être appelés sous les drapeaux en qualité, soit de recrues, soit de réservistes, mais bien les seules personnes qui portent déjà les armes. » *Ibid.*, p. 192.

(6) Rapport général. *Ibid.*, p. 363.

**182.** — En aucun cas, un navire ne peut, sans engager sa responsabilité, transporter sciemment un détachement militaire d'un belligérant ou des personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi, par exemple en informant celui-ci au moyen de signaux. Ici encore, la confiscation du navire n'est que la conséquence d'une faute certaine ; elle sera subordonnée à la preuve de la faute.

Elle ne saurait faire doute au cas de transport d'un détachement de soldats ou de marins en uniforme.

Au contraire, si les soldats et marins dissimulaient leur qualité sous le costume civil et pouvaient dès lors être pris pour des passagers ordinaires, la confiscation ne pourrait être prononcée, à moins que le capteur réussît à prouver que, soit le capitaine, soit le propriétaire ou la personne ayant affréter le navire en totalité avait connaissance du véritable caractère des militaires déguisés.

De même, l'assistance directe fournie aux opérations de guerre par un passager ne peut compromettre le navire que si cette assistance est visible et ne peut échapper au capitaine ou que, si, assez discrète pour passer inaperçue, elle est cependant connue soit du capitaine ou du propriétaire ou de celui qui a affréter le bâtiment en totalité (1).

**183.** — De ce que la responsabilité du navire suppose une faute, il résulte que la confiscation ne saurait être encourue à raison de faits accomplis dans l'ignorance de l'état de guerre. C'est ce que déclare expressément le dernier alinéa de l'article 45 : « Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas si, lorsque le navire est rencontré en mer, il ignore les hostilités ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des

---

(1) V. Rapport général. *Proceedings*, p. 363.

hostilités, n'a pu encore débarquer les personnes transportées. Le navire est réputé connaître l'état de guerre lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, de l'ouverture des hostilités à la Puissance dont relève ce port ».

**184.** — Si la confiscation du navire ne peut être prononcée qu'à raison de l'assistance sciemment prêtée à l'ennemi, il ne s'ensuit pas que les militaires ou marins, transportés dans l'ignorance de leur qualité ou dans l'ignorance des hostilités, doivent échapper aux croiseurs belligérants par cela seul que le navire à bord duquel ils se trouvent ne doit pas être capturé. « Ce serait trop demander à un belligérant que d'exiger qu'il laissât passer, par exemple, des régiments ou des détachements entiers de l'ennemi pour la seule raison qu'ils se trouvaient à bord d'un navire non possible de confiscation ». Ce serait même trop lui demander que d'exiger qu'il laissât passer « un militaire isolé qui se trouverait à bord d'un tel navire et qui pourrait être un officier supérieur des forces ennemis » (1).

La Grande-Bretagne éprouvait quelques scrupules à reconnaître, à un croiseur, le droit d'enlever des passagers à bord d'un navire neutre sans qu'un procès dût s'ensuivre devant une Cour de prises (2) ; ces scrupules avaient été, sinon l'unique raison, tout au moins l'une des raisons de la proposition rigoureuse qui édictait la capture du vaisseau même pour le simple transport de militaires isolés. M. Krieger qui, au nom de l'Allemagne, avait combattu la confiscation en pareil cas, répondit

(1) Résumé de la sixième séance de la commission, 18 janvier 1909. *Ibid.*, p. 192.

(2) V. observations de M. Crowe à la quatrième séance plénière, 11 décembre 1908. *Ibid.*, p. 165.

aux scrupules britanniques que les abus n'étaient guère à redouter : que l'on admît en effet la faculté de faire prisonniers de guerre les personnes incorporées dans les forces armées, lorsqu'elles seraient trouvées à bord de navires neutres non sujets à confiscation, il est clair que le commandant d'un croiseur engagerait gravement sa responsabilité s'il s'emparait de personnes ayant droit de conserver leur liberté ; il ne se hasarderait pas à faire des prisonniers dont le caractère serait douteux (1). L'article 47 a consacré la solution à la fois la plus équitable et la plus favorable aux neutres, en déclarant que « tout individu incorporé dans la force armée de l'ennemi et qui sera trouvé à bord d'un navire de commerce neutre, pourra être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas lieu de saisir ce navire ».

**185.** — Il convient de remarquer que la Déclaration de Londres n'autorise la capture, à bord des navires neutres non sujets à confiscation, que des personnes incorporées dans les forces de terre et de mer des belligérants : elle n'admet pas la capture des agents ou fonctionnaires étrangers aux armées ou aux flottes de guerre. De même elle n'interdit, sous peine de confiscation du navire, le transport d'agents non militaires d'un belligérant, qu'autant que ces agents prêtent, pendant le voyage, une assistance directe à ce belligérant. Elle a ainsi restreint la notion de l'assistance hostile dans des limites plus étroites que celles qui étaient proposées par l'Angleterre.

**186.** — Dans tous les cas visés par l'article 45, l'assistance hostile revêt un caractère accidentel et temporaire ; le navire neutre n'est pas attaché d'une manière continue au service de

---

(1) Exposé de M. Krieger, *Assistance hostile*. Annexe n° 96, au résumé de la cinquième séance de la commission, 15 janvier. *Proceedings of the international naval conference*, p. 279.

l'ennemi ; de ce qu'il ne lui est spécialement attaché que pour une opération déterminée, « il résulte qu'il peut bien être saisi pendant le voyage » (1) où il prête son assistance, mais qu'il ne peut plus être saisi, à raison de cette assistance, quand le voyage illicite est terminé. Sujet à capture et à confiscation, il garde, avec sa qualité de neutre, tous ses droits aux garanties que confère cette qualité ; ainsi « il ne peut être détruit par le capteur que dans les conditions établies pour les navires neutres (art. 48 et suiv.) (2) ; la règle *le pavillon couvre la marchandise* s'applique en ce qui concerne la marchandise qui se trouve à bord » (3).

**187.** — Les pénalités sont plus rigoureuses dans les cas prévus par l'article 46, soit à raison du caractère plus grave des faits commis, soit à raison du lien plus étroit et plus durable établi entre le navire neutre et le belligérant auquel l'assistance est fournie. « Un navire neutre est confisqué aux termes de l'article 46, et d'une manière générale, possible du même traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi » dans quatre cas :

- 1<sup>o</sup> Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités ;
- 2<sup>o</sup> Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi ;

3<sup>o</sup> Lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi. « C'est la situation de navires charbonniers qui accompagnent une flotte belligérante. Souvent il y aura une charte-partie entre le gouvernement belligérant et le propriétaire ou le capitaine du navire ; mais il n'y a là qu'une question de preuve. Le fait de l'affrètement en totalité suffit, de quelque

(1) Rapport général. *Ibid.*, p. 363.

(2) V. ces conditions, *infra*, chapitre X.

(3) Rapport général. *Proceedings*, p. 362.

façon qu'il soit établi » (1) et quel que soit l'emploi du navire ainsi affrété, parce que la mise à la disposition complète du gouvernement belligérant implique l'obligation de remplir des missions diverses « se rattachant plus ou moins directement à la guerre » (2).

4º Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté soit au transport de troupes ennemis, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi. « A la différence des cas visés par l'article 45, il s'agit ici d'un service permanent auquel est affecté le navire. Aussi faut-il décider que, tant que l'affectation dure, le navire est saisissable, encore qu'au moment où un croiseur ennemi visite le navire celui-ci ne transporte pas de troupes ou ne serve pas à la transmission de nouvelles » (3).

Dans les cas visés par l'article 46, comme dans les cas visés par l'article 45, les marchandises appartenant au propriétaire du navire qui se trouveraient à bord seraient également sujettes à confiscation.

**188.** — L'assimilation du navire neutre à un navire de commerce ennemi entraîne des conséquences particulièrement graves. « Le règlement sur la destruction des prises neutres ne s'applique pas » ; le navire peut donc toujours être détruit comme peut l'être un navire ennemi, et « ce n'est plus la seconde, mais c'est la troisième règle de la Déclaration de Paris qui est applicable ». La marchandise à bord n'étant plus couverte par le pavillon « sera présumée ennemie » sauf le droit des propriétaires neutres « de réclamer leur propriété en justifiant de leur neutralité » (art. 59) (4).

(1) Rapport général, *Proceedings*, p. 364.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, p. 362.

L'assimilation à un navire de commerce ennemi, toutefois, n'efface pas entièrement « le caractère neutre original » du navire (1). D'après l'article 3 de la Convention du 18 octobre 1907, le recours devant la Cour internationale des prises n'est ouvert, en principe, qu'aux neutres. La question pouvait donc se poser — et elle a été posée par le vice-amiral Roëll — de savoir si un navire assimilé à un navire ennemi devait être privé de ce recours. « La négative, a dit M. Renault, répondant au vice-amiral Roëll, ne paraît pas douteuse. La juridiction internationale des prises a été établie surtout pour sauvegarder la propriété neutre ; or la question de savoir si le navire a vraiment perdu sa qualité de neutre relève de la Cour des prises. En effet, l'assimilation à un navire ennemi est une sorte de punition qu'on veut lui infliger, mais la question de savoir s'il a encouru cette punition est essentiellement du domaine de la Cour des prises » (2). Le navire saisi peut donc s'adresser à la Cour internationale des prises pour y « soutenir que la prétention élevée contre lui n'est pas fondée, que l'acte qui lui est reproché n'a pas le caractère d'une assistance hostile » (3).

---

(1) Rapport général. *Ibid.*, p. 362.

(2) Huitième séance plénière, 17 février 1909. *Ibid.*, p. 209.

(3) Rapport général. *Ibid.*, p. 362.

## CHAPITRE IX

### DROIT DE VISITE

**189.** — Le droit de visite a toujours été considéré comme une conséquence inévitable des conditions particulières de la guerre maritime. Ni à la Haye, ni à Londres, il ne pouvait être question de le supprimer. Tant que les navires de commerce ennemis seront sujets à confiscation, il sera nécessaire que les belligérants s'assurent, au moyen d'un examen à bord des navires rencontrés, de la qualité réelle de ceux-ci ; tant que les navires de commerce neutres seront sujets à capture pour violation de blocus, pour transport de contrebande ou assistance hostile, il sera indispensable que les croiseurs belligérants puissent vérifier la destination des navires, la nature de leurs chargements ou de leurs opérations ; tant que le transport de certains objets ou de certaines personnes demeurera illégitime, il demeurera inévitable que la présence de ces objets ou de ces personnes puisse être constatée par les belligérants autorisés à l'interdire. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que les Etats neutres assumassent la charge de faire, contre leurs propres sujets, la police de la mer dans l'intérêt des belligérants. Ils n'ont jamais été disposés à le faire ; les Etats belligérants n'ont jamais désiré qu'ils le fissent. Le zèle et l'exacititude des Etats neutres auraient paru douteux, donc suspects, et l'ingratitude du rôle qui leur eût imposé de prendre parti contre leurs nationaux pour l'avantage des belligérants ne leur eût valu que réclamations, responsabilités et querelles avec les

Etats belligérants, toujours inquiets et soupçonneux. Il a paru préférable de laisser aux belligérants le soin d'exercer, eux-mêmes, une surveillance et un contrôle dictés par leur seul intérêt, de laisser aux sujets neutres la faculté de commettre, à leurs risques et périls, des infractions à la neutralité sans engager, par là, la responsabilité de leurs gouvernements. Il en résulte plus de sécurité pour les Etats belligérants, plus de liberté pour le commerce neutre et moins d'occasions de conflits entre Etats belligérants et Etats neutres.

**190.** — Sans contester le principe du droit de visite, on pourrait être tenté d'en limiter l'application. D'après les règles universellement reconnues du droit international, le droit de visite peut être exercé en temps de guerre sur toute l'étendue des eaux dans lesquelles les actes de guerre sont licites, c'est-à-dire en haute mer et dans les eaux territoriales des belligérants. Les eaux territoriales neutres y sont seules soustraites (1). Il en peut résulter, pour la navigation, de lourdes entraves et d'inutiles vexations. La visite, durant la guerre sud-africaine, d'un paquebot se rendant de Yokohama à San Francisco ou de Hambourg à Stockholm eût, sans doute, paru superflue. Les exigences actuelles du commerce maritime rendent l'arrêt d'un grand navire à vapeur plus préjudiciable qu'à l'époque où les voiliers, à la merci des vents, ne pouvaient ni calculer ni compter le temps de leur traversée. Et cet arrêt devrait être beaucoup plus long pour procéder à la visite d'un bâtiment moderne qu'il ne l'était autrefois, lorsque les dimensions des navires étaient beaucoup plus faibles.

---

(1) Sur le droit de visite, ses conditions et ses formes, V. Charles Dupuis. *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 239 et suiv.

Cependant, c'est à juste titre qu'aucune modification n'a été apportée aux règles traditionnelles concernant les lieux et les formes dans lesquels peut être exercé le droit de visite. Toute limitation précise eût risqué d'être arbitraire et de manquer le but. Toute définition du théâtre d'opérations, auquel le droit de visite eût été restreint, se serait trouvée, selon les circonstances, trop large ou trop étroite. Toute réduction des investigations permises eût accru la tentation de conduire, en un port de prises, le navire suspect et, pour éviter un mal moindre, eût menacé les neutres d'un mal pire. C'est dans la nature des choses que l'exercice du droit de visite trouve actuellement le correctif qu'on demanderait en vain à des règles juridiques. Les belligérants ont intérêt à agir avec tact et mesure, non seulement pour ménager les susceptibilités des Etats neutres, éviter les froissements que peut provoquer, en fait, l'usage excessif d'un droit incontesté, mais encore pour s'éviter, à eux-mêmes, les pertes de temps qui ne leur seraient guère moins préjudiciables qu'aux navires neutres abusivement arrêtés. Les difficultés et les inconvénients de l'exercice du droit de visite, en certains cas, ont d'ailleurs eu pour effet, sinon de modifier les règles mêmes de la visite, du moins d'y soustraire certains objets déclarés inviolables (*correspondance postale*) (1).

**191. — Navires sous convoi.** — Sur un point seulement, point depuis longtemps controversé, la Déclaration de Londres a réglé les conditions d'exercice du droit de visite.

Il a été admis, de tout temps, que, seuls, les navires de commerce pouvaient être visités, tandis que les vaisseaux de guerre des Etats neutres ne pouvaient pas l'être. Inutile à l'encontre de bâtiments qui ne se livrent à aucun trafic, la

---

(1) V. *suprà*, n° 112.

visite d'un bâtiment de guerre eût été contraire au principe même de la souveraineté des Etats, car ce principe ne permet pas à une Puissance de contrôler les actes des autorités et de la force armée d'autres Puissances. Il était assez naturel qu'à l'époque des grandes querelles, entre belligérants et neutres, sur les devoirs de la neutralité, les Etats neutres eussent l'idée de couvrir leurs navires marchands, en cherchant à leur étendre le bénéfice de l'immunité dont jouissaient leurs vaisseaux de guerre. A diverses reprises, au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècles, des Etats neutres firent escorter des bâtiments de commerce par des navires de guerre ; ils prétendirent soustraire à la visite les convois placés sous la protection de leurs vaisseaux de combat (1). L'Angleterre résista toujours à cette prétention. Elle n'hésita point à confisquer les navires convoyés pour le seul fait du refus, par le commandant du convoi, de laisser visiter les bâtiments confiés à sa garde. La capture, en 1800, d'un convoi danois par une escadre britannique fut l'occasion, sinon la cause, de la seconde ligne de neutralité armée.

**192.** — Les traités conclus, en 1800, par la Russie avec les Puissances baltiques pour rétablir les principes de la première ligue de neutralité armée de 1780 posaient en principe que la déclaration de l'officier commandant le vaisseau ou les vaisseaux de guerre qui accompagnaient « le convoi d'un ou de plusieurs bâtiments marchands, que son convoi n'avait à bord aucune marchandise de contrebande, devait suffire pour qu'il n'y eût lieu à aucune visite sur son bord ni à celui des bâtiments de son convoi ». Mais, l'année suivante, un rapprochement politique entre la Grande-Bretagne et la Russie eut pour effet de

---

(1) V. sur les navires sous convoi, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 244 et suiv.

faire modifier la formule relative aux convois. D'après la Convention anglo-russe du 5-17 juin 1801, à laquelle accédèrent la Suède et le Danemark, les convois n'étaient plus exempts de la visite ; si, après examen, à bord du navire convoyeur, des papiers concernant les navires convoyés, ces papiers n'étaient pas jugés en règle ou s'il y avait motif valable de suspicion, il pouvait être procédé à la visite par un officier belligérant, sauf faculté, pour le commandant du convoi, « de nommer et déléguer un ou plusieurs officiers pour assister à la visite... laquelle se ferait en sa présence sur chaque bâtiment marchand, conjointement avec un ou plusieurs officiers préposés, par le commandant du vaisseau de la partie belligérante ». En cas de saisie, un officier du convoi pouvait rester à bord du navire saisi afin d'assister « à l'examen de la cause de la détention » (1).

**193.** — La Convention de 1801 établissait une heureuse transaction entre les deux thèses contraires de l'immunité des convois et de la soumission des navires convoyés au droit commun. Si elle soumettait ces navires à la visite, elle leur assurait la garantie d'un examen contradictoire, au lieu de les laisser à la discrétion de l'officier de visite.

Elle disparut dans la tourmente belliqueuse de l'épopée impériale. La Grande-Bretagne se garda d'en reprendre les dispositions. Tandis que les Etats du continent admettaient, pour la plupart, sinon tous, l'exemption de visite au profit des navires sous convoi, le Manuel des prises britanniques de 1888 ne faisait aucune différence entre la visite des navires

---

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 244, et Convention du 5-17 juin 1901 ; de Martens, *Recueil de traités*, 2<sup>e</sup> édit., t. VII, p. 260 et suiv.

isolés et celle des bâtiments escortés et les auteurs anglais soutenaient la doctrine traditionnelle de leur pays, en faisant valoir de sérieuses raisons.

L'immunité, d'après eux, devait être repoussée comme contraire à la fois aux intérêts des belligérants et aux intérêts des neutres. La parole du commandant du convoi ne pouvait être une garantie sérieuse ; sans mettre en doute sa loyauté, il était permis de mettre en doute son exactitude. Le commandant du convoi ne pouvait guère connaître que les papiers de bord relatifs aux bâtiments et aux cargaisons de son convoi ; il ne pouvait être tenu de vérifier la nature, la propriété et la destination véritable des chargements ; il pouvait escorter, sans s'en douter, des navires dont l'objectif était de forcer un blocus après avoir quitté le convoi ; il pouvait croire innocentes, d'après les documents qui les concernaient, des marchandises qui étaient, en réalité, contrebande de guerre. De plus, à l'époque où les divergences étaient souvent très fortes au sujet des conditions de saisissabilité des marchandises ou de la définition de la contrebande de guerre, l'exemption de visite, sur simple déclaration que le convoi ne contenait pas de contrebande de guerre, devait tenir en échec les théories des belligérants, quand ces théories étaient en contradiction avec les solutions admises par l'Etat qui prétendait couvrir le convoi. L'exemption de visite devait assurer l'immunité des marchandises ennemis à bord des navires escortés aussi bien que l'immunité des vaisseaux réellement destinés à des places sous blocus ou des marchandises déclarées contrebande de guerre par les belligérants contre le gré des neutres.

Nuisible aux belligérants, l'exemption de visite paraissait, aux Anglais, dangereuse pour les neutres : elle donnait prise, disaient-ils, aux soupçons contre l'Etat qui, en couvrant ses

vaisseaux marchands, substituait sa responsabilité à la leur. De là, pouvaient surgir des conflits et des querelles conduisant à la guerre les Etats les plus soucieux de demeurer en paix (1).

**194.** — Quelle que fût la valeur des raisons invoquées par les auteurs britanniques, diverses circonstances devaient en réduire la portée et, par là même, faciliter un rapprochement entre les doctrines opposées. La Déclaration de Paris, en proclamant l'inviolabilité de la propriété ennemie sous pavillon neutre, avait supprimé, avec une cause de saisie, un motif de recherche ; elle avait donc diminué, à la fois, le champ d'action et l'intérêt de la visite. La Déclaration de Londres, en abolissant le droit de prévention en matière de blocus, a considérablement réduit, sinon tout à fait détruit l'avantage que pouvait avoir un forceur de blocus à naviguer sous convoi. L'entente réalisée à Londres au sujet de la contrebande de guerre, en faisant disparaître les contradictions antérieures, a supprimé toute équivoque sur le sens de la déclaration qu'un convoi ne renferme pas de contrebande. Enfin, les difficultés qu'opposent à une visite minutieuse les dimensions accrues des navires marchands ont fortement diminué l'intérêt pratique des perquisitions à bord, du *right of search*, selon l'expression anglaise. La plupart du temps, la visite se bornera, en fait, au *right of visit*, à l'examen des papiers et, si les papiers deviennent, en fait, dans la généralité des cas, les éléments principaux, sinon les éléments uniques d'appréciation, l'objection que le commandant du convoi ne peut connaître que ces papiers, non les réalités, perd beaucoup de sa portée.

**195.** — Ces circonstances devaient rendre plus facile l'a-

---

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 246.

bandon d'une doctrine que l'Angleterre était seule ou presque seule à soutenir. Tous les mémorandums des Puissances, à l'exception de ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, affirmaient le droit du commandant du convoi d'être cru sur parole, et réclamaient l'exemption du droit de visite au profit des navires marchands neutres escortés par un navire de guerre de leur nationalité (1).

Lord Desart fit part, avec beaucoup de grâce, de l'abandon de la théorie traditionnelle de la Grande-Bretagne :

« Tous ceux qui ont étudié le droit des gens, dit-il à la quatrième séance de la commission, le 13 janvier 1909 (2), doivent savoir que, sur ce point — l'exemption du droit de

(1) Sauf une restriction du mémorandum japonais en cas de suspicion grave. V. *Proceedings of the international naval conference*, p. 78-80.

« La vieille pratique de dispenser de la visite les navires marchands neutres escortés par un vaisseau de guerre de leur nationalité, disait le mémorandum austro-hongrois — pratique presque généralement établie — se justifie par la prétention légitime des neutres que les officiers de marine de guerre doivent être crus sur parole. Seuls, les tribunaux de prises britanniques s'opposent à cette prétention et les auteurs anglais approuvent leurs décisions en alléguant plusieurs arguments, savoir :

« Le commandant peut être trompé sur la qualité de la cargaison ; son affirmation que les navires convoyés ne contiennent pas de contrebande est sans valeur, les neutres limitant parfois la notion de la contrebande d'une manière non reconnue par les belligérants ; l'officier ne peut savoir s'il n'existe pas de circonstances particulières justifiant, à titre d'exception, la saisie de la cargaison ; les navires escortés pourraient quitter le convoi avant l'arrivée au port de destination.

« Il va de soi qu'une réforme pourrait bien tenir compte de ces observations justes, sans doute, à quelques égards. La plupart d'elles perdraient toute importance, si l'on fixait d'un accord unanime, la notion de la contrebande, notamment en la restreignant au matériel de guerre. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 79.

(2) *Ibid.*, p. 260, 261.

visite des navires sous convois — il existe, depuis plus de cent ans, une divergence de principe très marquée entre la Grande-Bretagne et la plupart des autres nations. En raison de ce que, à présent, les guerres n'ont lieu que rarement, l'on fait moins d'attention et l'on attache moins d'importance à cette question aux temps modernes que l'on ne faisait au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, époque à laquelle les controverses qui ont surgi au sujet du convoi ont été très sérieuses. La question n'a, cependant, jamais été décidée, et elle pourrait de nouveau amener de graves difficultés à l'avenir, à moins qu'elle fût résolue par la présente Conférence.

« A l'égard de cette question, la Grande-Bretagne a occupé, on peut le dire, une position à peu près isolée, et qui a amené mon gouvernement à se demander s'il ne serait pas possible de se conformer à la pratique qui a été plus généralement adoptée ailleurs et d'admettre que, puisque la règle qu'il a maintenue jusqu'à présent, a cessé d'être en harmonie avec l'usage communément suivi, elle ne peut guère être considérée comme exprimant un principe généralement reconnu du droit international. Une telle concession de notre part, qui ne serait point insignifiante, aurait naturellement pour motif le désir de mon gouvernement que cette Conférence réussisse à concilier les principes opposés qui existent à l'égard des droits des belligérants et des neutres ainsi que la pratique divergente à laquelle ces principes ont donné lieu. Un tel accord nous a paru impossible sans que des concessions réciproques soient faites, et c'est justement sur des questions semblables, qu'une seule Puissance voit d'un œil différent des autres, que des concessions faites dans un esprit de conciliation sont les plus raisonnables.

« C'est pour ces motifs que mon gouvernement est prêt à

adopter, comme faisant partie d'un accord général, le principe plus communément accepté et d'admettre qu'un vaisseau neutre, sous convoi d'un bâtiment de guerre de sa nation, est exempt de l'exercice du droit de visite. En faisant cette concession, mon gouvernement a voulu prêter au principe *cessante ratione legis cessat ipsa lex* une interprétation peut-être plus libérale que celle qu'approuveraient ses juristes, mais il a agi ainsi en vue de contribuer au succès de la Conférence qu'il a tellement à cœur.

« Il n'est fait mention, ni dans la base de discussion, ni dans les observations qui la précèdent, ni dans aucun des mémo-randums, du degré des responsabilités et des obligations qui incombent au gouvernement neutre à l'égard de cette question. Il y aurait donc, pour nous, intérêt et utilité notables à connaître, de la bouche des représentants des autres Puissances, la nature et la portée des instructions données à leur force na-vale au sujet du convoi des navires marchands.

« Il est évident que l'on ne doit pas s'attendre à ce qu'un belligérant admette le droit de convoi, à moins d'être à peu près certain que ce droit ne sera pas mis à profit pour le trans-port de la contrebande. Il a donc le droit d'exiger que le gou-vernement neutre exerce une surveillance suffisante en vue d'empêcher les navires, porteurs de contrebande, de se placer sous le convoi de ses vaisseaux de guerre.

« Donc, étant donné que la présente Conférence aboutisse à quelque accord général dont ferait partie l'admission du prin-cipe du convoi, il serait désirable que les différentes Puissances fussent également convenues sur la responsabilité qui leur incomberait, en qualité de neutres, à l'égard de la question du convoi.

« C'est surtout, comme on sait, en relation avec la contre-

bande que cette question surgit, mais il faut aussi l'étudier en relation avec le blocus. En ce qui concerne ce point là, nous croyons pouvoir conclure que l'Etat neutre a l'obligation de s'assurer que les navires convoyés ne font pas route vers un port bloqué et qu'ils ne s'écartent pas du convoi pour tenter d'entrer dans un tel port, pendant que le convoi se trouve dans son voisinage.

« En ce qui concerne les navires qui prêtent l'assistance hostile, nous croyons pouvoir conclure que, d'après l'admission de tout le monde, un gouvernement neutre doit s'assurer que les navires placés sous le convoi de ses bâtiments de guerre ne se livrent point au transport des troupes ou de la correspondance officielle de l'ennemi et qu'ils ne se sont point fait affréter dans des conditions qui les rendent passibles du traitement à accorder aux navires ennemis.

« Il est naturellement entendu que l'article 1<sup>er</sup> des bases de discussion en question ne vise que les navires de commerce neutres placés sous le convoi d'un bâtiment de guerre de leur pavillon, et que les navires neutres placés sous le convoi d'un bâtiment de guerre ennemi continuent à être, comme par le passé, passibles de la saisie et de la condamnation pour ce seul motif. »

**196.** — L'accord s'est fait sur les bases indiquées par lord Desart. Deux articles de la Déclaration de Londres, les articles 61 et 62, ont indiqué les droits et obligations respectifs des belligérants et des commandants de convoi neutres, et le rapport général présenté à la Conférence, au nom du Comité de rédaction, a pris soin de compléter les textes, en précisant le sens et la portée de leurs dispositions.

« Les navires neutres, sous convoi de leur pavillon, aux termes de l'article 61, sont exempts de visite. Le commandant

du convoi donne, par écrit, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, sur le caractère des navires et sur leur chargement, toutes informations que la visite servirait à obtenir ».

« Le principe posé est simple, ajoute le rapport général (1) : un navire neutre convoyé par un navire de guerre de sa nation est exempt de visite. Le motif en est que le croiseur belligérant doit trouver, dans les affirmations du commandant du convoi, la garantie que lui procurerait l'exercice même du droit de visite ; il ne peut, en effet, révoquer en doute ces affirmations, données par l'agent officiel d'un gouvernement neutre, sans manquer à la courtoisie internationale. Si les gouvernements neutres laissent les belligérants visiter les navires portant leur pavillon, c'est qu'ils ne veulent pas prendre la charge de la surveillance de ces navires et qu'alors ils permettent aux belligérants de se protéger eux-mêmes. La situation change quand un gouvernement neutre entend prendre cette charge ; le droit de visite n'a plus la même raison d'être.

« Mais il résulte, de l'explication de la règle donnée pour le convoi, que le gouvernement neutre s'engage à donner aux belligérants toute garantie que les navires convoyés ne profitent pas de la protection qui leur est assurée pour agir contrairement à la neutralité, par exemple, pour transporter de la contrebande de guerre, pour fournir à un belligérant une assistance hostile, pour tenter de violer un blocus. Il faudra donc une surveillance sérieuse exercée au départ sur les navires devant être convoyés, et cette surveillance devra se poursuivre au cours du voyage. Le gouvernement devra procéder avec vigilance pour empêcher tout abus du convoi, et il donnera en ce

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 371-372.

sens des instructions précises à l'officier chargé de commander un convoi.

« Un croiseur belligérant rencontre un convoi : il s'adresse au commandant de ce convoi, qui doit, sur sa demande, lui donner, par écrit, toutes les informations utiles sur les navires qui sont sous sa protection. On exige une déclaration écrite parce qu'elle empêche les équivoques et les malentendus, qu'elle engage plus la responsabilité du commandant. Cette déclaration a pour but de rendre la visite inutile par le fait même qu'elle procure au croiseur les renseignements que la visite elle-même lui aurait fournis. »

**197.** — Il se peut toutefois que le commandant du croiseur belligérant ait de sérieuses raisons de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, de croire, par exemple, « qu'un navire convoyé dont les papiers paraissent en règle et ne présentent rien de suspect, transporte, en fait, de la contrebande adroitement dissimulée » (1). Le commandant du croiseur peut, aux termes de l'article 62, communiquer ses soupçons au commandant du convoi, mais « c'est au commandant du convoi seul qu'il appartient, en ce cas, de procéder à une vérification. Il doit constater le résultat de cette vérification par un procès-verbal dont une copie est remise à l'officier du bâtiment de guerre belligérant. Si des faits ainsi constatés justifient, dans l'opinion du commandant du convoi, la saisie d'un ou de plusieurs navires, la protection du convoi doit leur être retirée » (2).

Ainsi donc, le commandant du convoi demeure maître de procéder seul aux vérifications nécessaires comme de juger

(1) Rapport général. *Proceedings*, p. 372.

(2) Art. 62.

seul si les navires de son convoi ont commis ou non des infractions justifiant leur saisie. « Il a paru, explique le rapport général (1), que l'on éviterait souvent bien des difficultés, s'il était permis au belligérant d'assister à la vérification ; autrement, il lui serait toujours possible de suspecter, sinon la bonne foi, du moins la vigilance et la perspicacité du visiteur. Mais on n'a pas cru devoir imposer au commandant du convoi l'obligation de laisser l'officier du croiseur assister à la vérification. Il agira comme il le jugera bon ; s'il accepte l'assistance d'un officier du croiseur, ce sera un acte de courtoisie ou de bonne politique.....

« Des divergences peuvent s'élever entre les deux officiers, spécialement à propos de la contrebande conditionnelle. Le caractère du port auquel sont destinés des blés peut être contesté ; est-ce un port de commerce ordinaire ? est-ce un port qui sert de base de ravitaillement pour les forces armées ? La situation de fait produite par le convoi, doit être, en ce cas, maintenue. Il pourra seulement y avoir une protestation de la part de l'officier du croiseur et la difficulté sera réglée par la voie diplomatique.

« La situation est tout autre si un navire convoyé est trouvé porteur de contrebande sans qu'une contestation puisse s'élever. Le navire n'a plus droit à la protection, parce que la condition à laquelle cette protection était subordonnée n'a pas été remplie. Il a trompé son propre gouvernement d'abord et essayé de tromper un belligérant. Il doit alors être traité comme un navire de commerce neutre qui, dans les circonstances ordinaires, rencontre un croiseur belligérant et est visité par lui. Il ne peut se plaindre d'être ainsi traité rigoureusement, parce

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 372.

qu'il y a, dans son cas, une aggravation de la faute commise par un transporteur de contrebande. »

**198.** — Il résulte nettement de l'article 61 de la Déclaration de Londres que l'exemption de visite ne saurait être invoquée par un navire neutre qui se serait joint à un convoi conduit par un bâtiment de guerre d'une autre Puissance neutre. A plus forte raison, ne saurait-elle être réclamée par un navire ennemi. Un Etat neutre, d'ailleurs, s'il peut, sans commettre d'incorrection, admettre, dans ses convois, des navires neutres portant des pavillons étrangers, n'y pourrait admettre des navires ennemis.

La Déclaration de Londres ne dit rien du sort d'un navire neutre qui se trouverait dans un convoi ennemi, mais la déclaration de Lord Desart a eu soin de résERVER, en pareil cas, le droit de saisie et de confiscation pour le seul fait d'avoir recouru à la protection, aussi compromettante qu'étrange, d'un convoi belligérant (1).

---

(1) V. *suprà*, n° 195 *in fine*.

## CHAPITRE X

### CAPTURE

#### I

##### Causes de capture.

**199.** — A moins qu'il ne s'agisse — hypothèse bien peu vraisemblable — d'un navire ennemi rencontré en mer, pavillon national déployé, la capture ne sera jamais opérée qu'après une visite ou tout au moins une tentative de visite. C'est, en effet, la visite qui révèlera soit le caractère ennemi du navire, soit les infractions aux devoirs de la neutralité, soit les présomptions plus ou moins graves qui autorisent le doute sur la qualité du navire ou sur la correction de ses opérations. La capture ne suppose pas l'évidence de la nationalité ennemie du bâtiment ou de la violation de la neutralité ; elle n'implique pas nécessairement la condamnation du vaisseau saisi ou de tout ou partie de la cargaison. Exiger, pour la capture, la certitude que la confiscation est méritée, ce serait désarmer les belligérants en les mettant à la merci des dissimulations qui, bien souvent, imposeraient, à peu de frais, le doute. Il est indispensable à la sécurité des belligérants qu'un doute justifié rende la capture légitime, lorsque ce doute est imputable à une faute du navire ou des chargeurs. La capture opérée, il y aura lieu à examen plus approfondi que celui auquel peut se livrer un officier de visite à bord d'un navire arrêté. Si cet examen démontre qu'en

dépit des apparences, il n'y a pas de motif de condamnation, navire et cargaison seront relâchés ; mais s'il y avait juste motif de douter, l'Etat capteur ne saurait encourir aucune responsabilité, tandis que si la capture avait été opérée à la légère, sans aucun fondement, réparation serait due pour le préjudice indûment causé.

**200.** — Indépendamment des raisons de douter que peuvent fournir des papiers de bord très réguliers d'apparence, certaines circonstances particulières qui, par elles-mêmes, ne prouvent rien quant au caractère du navire et de son chargement, ont été considérées comme suffisant toujours à justifier la saisie, parfois même la confiscation, soit à raison des soupçons qu'elles autorisent toujours, qu'elles commandent parfois, soit à raison de la méconnaissance qu'elles impliquent des devoirs de la neutralité. La résistance à la visite et le défaut ou certains défauts des papiers de bord ont toujours été tenus pour des raisons légitimes de capture (1). La Conférence de Londres a confirmé cette règle traditionnelle ; elle a précisé, en outre, tant dans l'article 63 de la déclaration du 26 février 1909 que dans le rapport général, les effets de la résistance à la visite, les conséquences de la destruction ou de l'irrégularité des papiers de bord.

#### § 1. — Résistance à la visite.

**201.** — La résistance à la visite, si l'on entend l'expression dans un sens large, peut revêtir deux formes : la fuite après sommation d'arrêt faite par un navire de guerre belligérant ou la résistance violente.

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 253 et suiv.

La délégation italienne avait proposé de punir également, de confiscation, ces deux formes de résistance : « La fuite n'est en effet, disait M. Fusinato (1), qu'une forme de résistance opposée à l'exercice d'un droit du belligérant ; tout aussi bien que la résistance par la force, elle implique une infraction des règles posées par le droit des gens en matière de guerre maritime. Elle a également le but d'éviter une des garanties concédées aux belligérants pour s'assurer du respect des lois concernant les devoirs des neutres, et de soustraire le navire, non à un accident de guerre qu'on ne serait pas tenu de subir, mais à une obligation imposée aux neutres par le droit international. Ce but ne sera même atteint, dans la plupart des cas, que par la fuite, un navire de commerce n'étant pas généralement en mesure de s'opposer par la force aux ordres d'un bâtiment de guerre. Le caractère des deux actes étant le même, il ne paraît partant ni juste ni utile de les traiter différemment, en laissant l'infraction impunie là où elle sera, d'ordinaire, plus fréquente et plus facile.

« A côté de ces motifs juridiques, il y en a d'autres de nature humanitaire.

« Contre le navire qui essaye de se soustraire à la visite, le croiseur belligérant a le droit d'employer la force jusqu'aux dernières conséquences. C'est un droit que personne ne conteste et que le rapport du Comité d'examen reconnaît, d'ailleurs, formellement. Or, il n'y a pas de doute, à mon avis, que ce droit serait exercé plus rarement, si l'on admettait la confiscation du navire coupable d'une tentative de fuite. Le

---

(1) V. annexe n° 106 au résumé de la neuvième séance de la commission, 6 février 1909, *Proceedings of the international naval conference*, p. 289.

belligérant aurait intérêt à ménager sa prise, tandis qu'il y aurait à craindre, au contraire, de la part des croiseurs, un usage plus fréquent de la redoutable faculté que les lois de la guerre leur consentent, lorsqu'ils devront relâcher, éventuellement, le navire, qui aurait même pu se débarrasser, pendant sa fuite, de la contrebande se trouvant à son bord. Sous l'apparence d'une règle plus favorable, on expose de cette manière le navire, la marchandise innocente, et les personnes mêmes, à des dangers bien plus graves. L'exercice normal du droit de visite, qui aurait pu être assuré par une sanction d'un effet préventif presque certain, reste ainsi garanti par une sanction répressive plus douteuse et bien autrement tragique. »

**202.** — Cette proposition, toutefois, n'a pas prévalu. « Si le navire sommé de s'arrêter essaie de se soustraire à la visite par la fuite, dit le rapport général (1), le croiseur peut employer la force pour l'arrêter, et le navire de commerce, s'il est avarié ou coulé, n'a pas le droit de se plaindre, puisqu'il a contrevenu à une obligation imposée par le droit des gens. S'il est arrêté et s'il est établi que c'est seulement pour éviter les ennuis de la visite qu'il avait recouru à la fuite, qu'il n'avait d'ailleurs commis aucun acte contraire à la neutralité, il ne sera pas puni pour sa tentative. S'il est constaté, au contraire, que le navire a de la contrebande à bord ou qu'il a, d'une façon quelconque, violé ses devoirs de neutre, il subira les conséquences de son infraction à la neutralité, mais il ne subira non plus aucune peine pour avoir tenté la fuite. »

Au contraire « la résistance opposée par la force à l'exercice légitime du droit d'arrêt, de visite et de saisie, entraîne dans tous les cas, la confiscation du navire. Le chargement

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 373.

est possible du même traitement que subirait le chargement d'un navire ennemi ; les marchandises appartenant au capitaine ou au propriétaire du navire sont considérées comme marchandises ennemis » (1).

**203.** — La confiscation du navire pour résistance violente à la visite ne soulevait aucune objection, mais, sur le sort de la cargaison, les avis étaient partagés. Les uns voulaient que le chargement fût confisqué en même temps que le bâtiment ; les autres insistaient, à juste titre, sur le fait que le capitaine « ne pouvait être considéré comme l'agent du propriétaire de la cargaison à bord » (2). Il était assez difficile et il eût été, dans la plupart des cas, peu équitable de distinguer selon les motifs probables de la résistance. « La formule qui a semblé la meilleure, dit le rapport général (3), est celle d'après laquelle le chargement sera traité comme celui qui serait à bord d'un navire ennemi. Cette assimilation entraîne les conséquences suivantes : le navire neutre qui a résisté devenant navire ennemi, la marchandise se trouvant à bord est présumée ennemie. Les neutres intéressés pourront réclamer leur propriété, conformément à la troisième règle de la Déclaration de Paris, mais la marchandise ennemie sera confisquée parce que la règle : *le pavillon couvre la marchandise* ne peut plus être invoquée, le navire saisi sur lequel elle se trouve étant considéré comme ennemi. On remarquera que le droit de réclamer la marchandise est reconnu à tous les neutres, même à ceux qui ont la nationalité du navire saisi ; il paraîtrait excessif de les faire

(1) Article 63.

(2) V. résumé de la quatrième séance de la commission, 13 janvier 1909. *Ibid.*, p. 188.

(3) Rapport général. *Proceedings of the international naval conference*, p. 373.

souffrir de l'acte du capitaine. Il y a toutefois une exception à l'égard des marchandises appartenant au propriétaire du navire. Il semble naturel qu'il supporte les conséquences des actes de son agent. Sa propriété à bord du navire sera donc traitée en marchandise ennemie. A plus forte raison, en est-il de même de la marchandise appartenant au capitaine. »

§ 2. — *Destruction ou irrégularité des papiers de bord.*

**204.** — Aucun texte de la Déclaration de Londres ne précise quelles seront les conséquences de la destruction ou de l'irrégularité des papiers de bord. De ce silence résulte toute latitude d'appréciation pour les tribunaux de prises du capteur et, le cas échéant, pour la Cour internationale des prises, à l'effet de décider si la destruction ou les irrégularités constatées doivent ou non entraîner confiscation. Mais il résulte nettement du rapport général que destruction ou irrégularités graves doivent, en tout cas, suffire à légitimer la capture. « Il peut être utile, y est-il dit (1), d'indiquer certains cas dans lesquels la saisie du navire serait justifiée, quelle que pût être la décision du tribunal des prises. C'est notamment celui de jet, de suppression ou de destruction volontaire de tout ou partie des papiers de bord, provenant du fait du capitaine, de quelqu'un de l'équipage ou des passagers. Il y a là quelque chose qui justifie tous les soupçons et qui explique que le navire soit saisi, sauf au capitaine à rendre compte de sa conduite devant le tribunal des prises. Même si ce tribunal acceptait les explications données et ne trouvait pas de causes suffisantes de confiscation, les intéressés ne pourraient songer à réclamer des dommages-intérêts.

---

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 374.

« Un cas analogue serait celui où l'on trouverait à bord des papiers doubles, faux ou falsifiés, alors que cette irrégularité se rattache à des circonstances de nature à influer sur la saisie du navire.

« Il a semblé suffisant que ces cas où la saisie s'expliquerait raisonnablement fussent mentionnés dans le rapport, sans faire l'objet d'une disposition expresse, et cela parce que l'indication de deux cas particuliers aurait pu faire croire que c'étaient les seuls dans lesquels la saisie se justifierait. »

## II

### Conséquences de la capture.

**205.** — La conséquence normale de la capture est la conduite du navire capturé dans un port de l'Etat capteur, en vue de provoquer l'examen des causes de la capture par un tribunal ou une commission de prises, chargé de statuer sur le sort du navire et de la cargaison. Mais, dans certaines circonstances, il peut être difficile ou même impossible au capteur de se détourner de sa route ou de détacher à bord du navire capturé les officiers et l'équipage nécessaires pour conduire la prise dans un port belligérant. Il ne reste alors au capteur d'autre alternative que de relâcher sa prise ou de la détruire. L'ancienne pratique des rançons permettait de relâcher la prise sans perdre tout l'avantage de la capture. Elle subordonnait, à la promesse d'une somme d'argent, par le capitaine du navire saisi, tant en son nom qu'au nom des armateurs, la liberté, pour le bâtiment, de poursuivre son voyage (1). Il est fâcheux

---

(1) V. sur la rançon, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 269 et suiv.

que les abus commis aient discrédité l'usage des rançons, car cet usage permettait d'heureuses transactions à l'égal avantage des belligérants capteurs et des vaisseaux relâchés sous conditions. Mais nul Etat ne semble avoir songé, à la Haye ni à Londres, à tirer la rançon de l'oubli ou du discrédit où elle est tombée. Aussi la destruction des prises a-t-elle été envisagée comme la seule solution dont il convînt de s'occuper pour éviter de réduire le capteur à l'abandon de sa prise.

§ 1. — *La destruction des prises avant la Conférence de la Haye.*

**206.** — La destruction des prises est très avantageuse pour l'Etat capteur ; elle lui assure, à peu de frais, le bénéfice décisif du coup porté à l'ennemi ; en supprimant la conduite au port, elle supprime tous les risques de reprise ou de délivrance que comporte cette conduite ; elle laisse le capteur libre de continuer sa course et de poursuivre ses opérations ; elle lui évite l'embarras d'un vaisseau à surveiller ou l'affaiblissement qui résulterait de la diminution de son effectif, s'il détachait un équipage de prise à bord du bâtiment capturé.

Elle présente, par contre, de graves inconvénients et même de graves périls pour les personnes qui se trouvaient à bord du navire détruit, pour les intéressés dans le navire ou le chargement qui n'avaient pas de confiscation à redouter, enfin pour la navigation en général.

Les passagers et l'équipage doivent, avant la destruction du navire qui les porte, être pris à bord du vaisseau capteur, mais ils y courront de plus grands dangers que sur le navire qu'il ont dû abandonner ; ils y sont beaucoup plus exposés à devenir les victimes d'un combat.

Les propriétaires de bâtiments saisis ou de marchandises chargées sur des navires capturés peuvent recouvrer leurs biens après une sentence favorable des juridictions des prises ; en cas de destruction, ils ne peuvent obtenir que des indemnités. Pour rentrer en possession de leurs biens, il leur suffit de prouver leur qualité neutre et la correction de leurs opérations. Pour être indemnisés, il leur faut, en outre, établir la valeur des biens détruits, ce qui peut être une source de nouvelles contestations, de nouveaux frais et de nouveaux aléas. En supposant qu'ils aient gain de cause, les indemnités les plus équitablement fixées ne suffisent pas toujours à compenser la perte des biens qu'elles sont destinées à remplacer.

Enfin les épaves submergées des navires détruits ne vont pas ou ne restent pas toujours au fond de la mer ; elles demeurent parfois assez voisines de la surface pour entraîner la perte des vaisseaux qui les heurtent, sans avoir pu se mettre en garde contre le péril invisible de leur choc.

**207.** — Toutes ces raisons doivent faire considérer la destruction des prises comme un mal. Il serait à désirer qu'elle pût être interdite ; il est, à tout le moins, nécessaire de ne l'admettre qu'à titre exceptionnel. Telle était d'ailleurs la tendance des Etats maritimes ; toutefois, la mesure des exceptions autorisées était très différente selon les législations ; elle variait selon les théories qui prévalaient sur le rôle des juridictions de prises et selon les facilités ou les difficultés que la situation géographique des Etats intéressés présentaient pour la conduite des navires capturés aux ports des capteurs (1).

---

(1) V. sur les divergences au sujet de la destruction des prises, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime*, n°s 262 et suiv.

Dans la plupart des pays maritimes, aucune distinction n'était faite entre les prises ennemis et les prises neutres ; exceptionnelle à l'égard de toutes, la destruction n'était interdite à l'égard d'aucune. Les conditions actuelles de la guerre maritime menacent malheureusement d'élargir le cadre des exceptions. Les navires de guerre sont montés par des équipages dont la force ne dépasse guère les limites nécessaires pour la manœuvre de ces bâtiments et pour le combat ; ils ne pourront que rarement détacher des équipages de prises. A moins d'être spécialement affectés à la guerre au commerce, ils jugeront, le plus souvent, impossible de se détourner de leur mission pour conduire les prises aux ports. S'ils sont exclusivement chargés de poursuivre les navires marchands, ils seront souvent tentés de préférer la destruction qui permet de continuer les opérations à la conduite qui les interrompt(1).

**208.** — La tentation est particulièrement grave pour les belligérants mal pourvus de colonies et de stations navales, dont les croiseurs sont appelés à opérer loin de leurs ports nationaux ; elle risque d'être encore aggravée par la rigueur avec laquelle les Etats neutres refusent souvent aux prises l'entrée de leurs ports (2). Durant la guerre russo-japonaise, les Russes ne se sont pas fait faute de détruire les prises qu'ils redoutaient de ne pouvoir conduire à Vladivostok. La destruction des navires britanniques a provoqué, en Angleterre, de

(1) Dans la guerre de 1812 avec l'Angleterre, les Etats-Unis avaient donné, à leurs escadres, l'ordre « de détruire leurs prises à moins de cas extraordinaires justifiant manifestement une exception », c'est-à-dire à moins que les prises ne fussent de grande valeur et à proximité d'un port ami. La raison de cet ordre rigoureux était l'avantage de multiplier les coups contre le commerce de l'ennemi. V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 265.

(2) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 264.

violentes indignations et d'énergiques protestations (1). Elle y a été considérée comme une violation manifeste des principes du droit international. Le Manuel des prises britanniques de 1888 enjoint, en effet, de relâcher les vaisseaux dont le caractère ennemi n'est pas établi, lorsqu'il est impossible de les conduire dans des ports britanniques et l'opinion, sinon unanime, tout au moins dominante, n'admettait le droit de destruction qu'à l'égard des prises ennemis ; elle le rejetait à l'égard des prises neutres. En ce qui concerne les prises ennemis, les auteurs anglais estiment que la destruction n'est qu'une conséquence extrême, mais légitime de la capture. L'Etat capteur a le droit de disposer du navire ennemi dès qu'il s'en est emparé. La saisie a dépossédé le propriétaire ennemi ; que l'effet de cette dépossession soit la confiscation ou la destruction du navire, peu importe : le résultat est le même pour l'armateur.

S'agit-il, au contraire, d'un bâtiment neutre, les Anglais estiment que la saisie ne suffit pas à en déposséder le propriétaire ; seule, une sentence d'une Cour de prises a la vertu d'en transférer la propriété ; par suite, tant qu'une telle sentence n'est pas intervenue, le capteur n'a pas le droit de détruire, car il n'a pas le droit de disposer, à sa guise, d'un navire qui appartient à un neutre.

Il n'a pas été question, aux Conférences de la Haye et de Londres, de porter atteinte au droit des belligérants de détruire les prises ennemis. La légitimité de ce droit a été admise, et toutes les inquiétudes sont permises quant à l'usage qui en pourrait être fait dans l'avenir. Si la destruction des

(1) V. Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 250 et suiv., 255 et suiv.

prises ennemis est généralement encore tenue pour exceptionnelle, aucun texte conventionnel n'interdit aux belligérants de faire de l'exception la règle: La destruction des prises neutres a fait, au contraire, l'objet de discussions très vives à la Haye et de transactions intéressantes à Londres.

### § 2. — *La destruction des prises à la Conférence de la Haye.*

**209.** — L'Angleterre a proposé, à la Haye, d'interdire, de manière absolue, la destruction des prises neutres (1). La Rus-

---

(1) Aux termes de la proposition de la délégation britannique, « la destruction d'une prise neutre par le capteur est interdite. Le capteur doit relâcher tout navire neutre qu'il ne peut pas amener devant un tribunal de prises ». V. quatrième commission, annexe 39, *Deuxième conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1170. La délégation des États-Unis fit, en termes différents, une proposition identique (*Ibid.*, p. 1171), que le général Davis soutint à la 13<sup>e</sup> séance, 9 septembre 1907, en invoquant les arguments traditionnels des auteurs anglais, et en citant diverses décisions de Cours des prises, notamment en donnant le texte des motifs de la sentence de lord Stowell dans l'affaire « *The Felicity* ». Ce texte devait d'ailleurs être retourné, non sans fondement, contre les adversaires de toute destruction de prises neutres, car il semble admettre très nettement la faculté de détruire, sauf obligation d'indemniser. « Lorsqu'il est douteux que la propriété soit ennemie, disait lord Stowell, et qu'il est impossible de l'amener, une telle obligation (de détruire) ne se lève pas et la méthode la plus sûre et convenable à adopter est de renvoyer. Lorsque la propriété est neutre, l'acte de destruction ne peut être justifié, auprès des propriétaires neutres, par la plus grave importance d'un tel acte au service public du propre État du capteur ; auprès du neutre, il ne peut être justifié, sous aucune circonstance, que par une entière restitution de valeur ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1050. Le général Davis invoquait, en outre, des considérations de justice et d'humanité qui n'ont guère moins de valeur contre la destruction des prises ennemis que contre la destruction des prises neutres : « La construction actuelle des navires de guerre, disait-il, n'offre que peu de commodité pour les prisonniers, en particulier pour les sujets neutres

sie s'est élevée avec force contre cette proposition ; elle admettait bien que l'interdiction fût la règle, mais elle jugeait des exceptions indispensables. Elle demandait donc que la destruction d'une prise neutre fût permise lorsque « la conservation de cette prise pourrait compromettre la sécurité du navire capteur ou le succès de ses opérations » (1).

---

qui ne sont ni des belligérants combattants, ni même des ennemis légaux du capteur et ne doivent pas, pour cette raison, perdre leur liberté comme prisonniers de guerre. Outre ce manque de commodité, les prisonniers, ainsi détenus sur des navires de guerre, sont maintenant livrés, à un degré bien plus haut aux accidents de bataille qu'ils ne l'étaient lorsque les flottes du monde étaient construites en bois et marchaient au moyen de voiles, comme c'était le cas lorsque les décisions de sir William Scott furent énoncées au commencement du dernier siècle. Le sujet neutre qui s'occupe de contrebande est sujet à la confiscation de son entreprise illégale, mais il n'est pas sujet et n'a jamais été considéré comme sujet à la perte de sa vie ou à l'infliction de maux corporels pour s'être occupé d'un commerce qui est défendu sous simple peine de confiscation et qui n'entraîne aucun dommage ou destruction de vie. » *Ibid.*

(1) La proposition russe était ainsi formulée : « Estimant que l'interdiction absolue de la destruction des prises neutres par les belligérants aurait pour conséquence d'établir une situation d'infériorité marquante pour les Puissances n'ayant pas de bases maritimes hors des côtes de la métropole et étant d'avis que tout accord international doit être fondé sur le principe de réciprocité et d'opportunité égale.

« La délégation impériale de Russie soumet à la considération de la quatrième commission le projet suivant d'une disposition se rapportant à la destruction des prises, disposition qui lui paraît tenir compte de tous les intérêts en jeu :

« La destruction d'une prise neutre est interdite à l'exception des cas où sa conservation pourrait compromettre la sécurité du navire capteur ou le succès de ses opérations. Le commandant du navire capteur ne peut user du droit de destruction qu'avec la plus grande réserve et doit avoir soin de transborder préalablement les hommes, et autant que faire se pourra, le chargement, et en tout cas, de conserver tous les papiers de bord et autres éléments nécessaires pour permettre le jugement de la prise ainsi que, le cas

Le colonel d'amirauté Ovtchinnikow soutint la thèse de la délégation de Russie, en combattant les objections juridiques de l'Angleterre et en invoquant des considérations d'ordre militaire.

« Au point de vue juridique, dit-il (1), il existe souvent quelque malentendu au sujet du rôle véritable du fait de la capture et du jugement du tribunal de prises.

« Quel est le rôle d'une décision d'un tribunal de prises, et à partir de quel moment l'Etat capteur obtient-il le droit de propriété sur le navire et la cargaison saisis ?

« Je réponds à cette question tout à fait catégoriquement. C'est la *saisie* ou *capture* même qui donne à l'Etat capteur la propriété du navire et de la cargaison saisis. Une décision judiciaire ne crée jamais le nouveau droit, elle ne fait que reconnaître celui qui existait déjà avant. Le tribunal des prises statue si la prise est bonne ou non, c'est-à-dire en appréciant les conditions de la saisie, le temps et le lieu où la saisie a été effectuée, le caractère du bâtiment capteur et celui du bâtiment et de la cargaison capturés, — le tribunal de prises prononce son jugement sur la question si le navire et la cargaison ont été susceptibles de confiscation dans le moment où la saisie a été effectuée.

« Dès lors, la décision d'un tribunal de prises a toujours une portée rétroactive et, si la prise réellement est bonne, le droit

échéant, l'établissement des indemnités à attribuer aux neutres.

« Il est bien entendu qu'en cas de saisie ou destruction des prises neutres reconnues illégales par la Cour des prises ou par les autorités compétentes, les intéressés ont droit à une action en dommages-intérêts. » Quatrième commission, annexe 40, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 1170.

(1) Quatrième commission, douzième séance, 7 août 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 899 et s.

de propriété existe pour l'Etat capteur à partir du moment de la saisie.

« Ce fait étant établi, nous pouvons maintenant constater qu'en détruisant le navire qui navigue sous pavillon neutre, mais qui évidemment viole sa neutralité, le capteur détruit ses propres biens, mais pas le bien d'autrui. C'est ainsi qu'il agit contre les intérêts de sa propre fortune, et voilà pourquoi, seuls des cas tout à fait extraordinaires peuvent le forcer à se comporter de cette façon. . . .

« Il y a encore une question qui peut soulever quelques doutes. C'est la question du sort de l'équipage et des passagers qui se trouveraient sur un bâtiment détruit.

« Dans notre proposition, il est clairement dit « que le commandant du navire capteur ne peut user du droit de destruction qu'avec la plus grande réserve et doit avoir soin de transborder préalablement les hommes ».

« On pourrait peut-être objecter à ce sujet que l'équipage et les passagers transférés sur le navire capteur, c'est-à-dire sur un bâtiment de guerre, seront ici moins en sécurité contre les dangers de guerre que s'ils étaient sur leur propre navire.

« Mais je réponds à cette objection qu'une pareille aggravation du sort de l'équipage a lieu, non par la faute du capteur, mais par celle de l'armateur ou capitaine, qui ont violé la neutralité d'un navire de commerce de nationalité neutre.

« En tout cas, on peut constater que, pendant les dernières guerres, dans des cas de destruction des prises de nationalité neutre, la question du sort de l'équipage n'a jamais provoqué de difficultés.

« Voilà les considérations d'ordre juridique qui prouvent que la destruction est, le cas échéant, non seulement admissible, mais licite.

« De plus, on peut invoquer dans cette matière des considérations purement pratiques et militaires.

« Comme je viens de le constater, il est toujours bien préférable de conserver le bâtiment saisi et de le conduire dans un port de son pays.

« Mais, dans la guerre sur mer, il est souvent impossible et de conserver ce bâtiment et de le conduire dans un lieu sûr, à plus forte raison de le relâcher.

« Supposons, par exemple, qu'à proximité du lieu de la capture se trouve un ennemi qui est beaucoup plus fort que le capteur ; le bâtiment saisi navigue sous pavillon neutre et est entièrement chargé d'objets de contrebande de guerre, comme de cartouches, de projectiles, de poudres et d'explosifs de toute nature. Certainement, pour le capteur, ce serait beaucoup plus profitable de conserver ce bâtiment et ces objets de contrebande de guerre pour ses propres besoins. Mais la conservation et la conduite de cette prise sont impossibles à raison du voisinage d'un ennemi puissant.

« Est-ce qu'on peut insister, dans ce cas, sur le relâchement du bâtiment saisi ? Je crois qu'il est évident qu'un pareil relâchement serait, pour le capteur, une vraie trahison envers sa patrie. Il ne lui reste qu'à détruire cette prise.

« D'autre part, la prise peut être quelquefois accidentelle. Un bâtiment de guerre, ayant un but spécial, rencontre, en mer, un navire entièrement chargé de contrebande de guerre et fait la prise, pour ainsi dire, en passant.

« A raison de ce que les ports du capteur sont trop éloignés ou bloqués, la conservation et la conduite de cette prise pourraient compromettre la sécurité du bâtiment capteur ou le succès de ses opérations. Il faut se demander comment doit agir dans ce cas le capteur.

« Certainement cette question s'élève dans toute sa gravité seulement pour les Puissances qui n'ont pas un certain nombre de ports dans les mers éloignées. L'interdiction absolue de la destruction des prises établirait une situation d'infériorité marquée pour les Puissances n'ayant pas de colonies vis-à-vis de celles qui en possèdent.

« Les tendances qui ont été exprimées dans certaines propositions dont la Conférence a été saisie, concernant l'admission de prises dans les ports neutres, sembleraient même propres à aggraver cette infériorité.

« Ainsi, dans l'exemple que je viens d'indiquer, il est souvent facile, pour le capteur, de changer de cours et de conduire la prise dans un port de son pays qui est en voisinage. Si le capteur se dépêche, il peut envoyer sa prise dans ce port non éloigné sous le commandement d'un officier de bord.

« On pourrait agir de même et conduire ou envoyer la prise dans un port neutre, si l'accès et le séjour assez prolongé, pour les prises, dans ces ports neutres, était admis par le droit conventionnel.

« Mais, en l'absence d'un pareil accord international et en présence des règles prohibant aux prises l'entrée et le séjour assez prolongé dans les ports neutres, — pour le capteur se trouvant dans les conditions que je viens d'indiquer, il ne reste qu'un choix : c'est de détruire le navire saisi » (1).

(1) Sir Ernest Satow répondit immédiatement au colonel Ovtchin-nikow pour soutenir la thèse britannique. V. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 901-903. Il s'efforça de démontrer que la destruction des prises neutres était contraire au droit international et qu'elle constituait une innovation fâcheuse. « La théorie, dit-il, selon laquelle le belligérant a le droit de couler bas une prise neutre, a été avancée, si je ne me trompe, pour la pre-

**210.** — Les raisons alléguées par la Russie étaient sérieuses. Il était nécessaire d'en tenir compte si l'on voulait arriver à une

---

mière fois, au cours de la récente guerre en Extrême-Orient ». Dans la huitième séance du Comité d'examen, 24 août 1907, le capitaine de vaisseau russe Behr releva l'assertion pour la combattre. « Le droit de détruire des prises neutres, dit-il, dans certains cas de force majeure, n'est pas une innovation dans le domaine du droit des gens. » Après avoir rappelé les instructions du ministre de la marine français, du 25 juillet 1870, et l'ordre général du ministre de la marine américain du 20 juin 1898, lesquels prévoyaient la destruction des prises, sans distinguer entre les prises ennemis ou neutres, il fit observer que les dispositions du Manuel des prises britanniques, qui interdisaient la destruction des prises neutres, ne faisaient nullement obstacle à la destruction de certaines prises considérées comme neutres par la plupart des Etats maritimes : « En effet, disait-il, d'après l'article 20 du même Manuel, sont considérées comme ennemis toutes les personnes qui simplement ont leur résidence commerciale sur le territoire ennemi, indépendamment de leur nationalité. De même est considéré comme navire ennemi tout navire ennemi vendu à un neutre même avant que la guerre n'ait éclaté, mais en prévision de cette guerre, et différentes autres catégories de navires qui, d'après la doctrine continentale, sont considérés comme navires neutres. Il suit de ces dispositions, qu'en pratique la théorie britannique reconnaît le droit de destruction de beaucoup de prises qui, au point de vue de la doctrine continentale, sont des prises neutres. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 990, 991.

Retenant, pour le développer, un argument du colonel Ovtchinikow, le capitaine Behr ajoutait que, pratiquement, la destruction des prises neutres pouvait être, en certains cas, absolument nécessaire. « Je vous prie, disait-il, d'examiner d'un peu plus près un cas qui n'a rien d'inavraisemblable et qui pourrait se présenter dans chaque guerre.

« Le commandant d'un croiseur a fait une prise. C'est un très grand navire neutre avec une cargaison de canons, d'armes et de munitions destinés à l'ennemi. Il n'existe aucun doute sur ce dernier point. Les papiers du bord l'indiquent et le capitaine du navire capturé ne le nie pas.

« Malheureusement, le commandant du croiseur se trouve dans l'impossibilité d'amener sa prise devant une Cour des prises, parce qu'une force ennemie est à proximité, ou bien parce que les

entente. Le comte Tornielli, chef de la délégation italienne, proposa de donner satisfaction aux idées russes et d'éviter la

prises ayant assez de charbon pour arriver jusqu'à l'ennemi, c'est-à-dire leur destination, n'en ont pas assez pour aller jusqu'au port où se trouve la Cour des prises, ou bien parce que le port le plus rapproché du capteur se trouve à une telle distance que lui-même ne pourra l'atteindre sans relâcher dans des ports neutres dont l'accès lui est défendu avec une prise.

« Il devra donc, en vertu de notre Convention, laisser partir sa prise pour sa destination. Il sera obligé d'envoyer lui-même à l'ennemi tout ce dont celui-ci a besoin pour nuire à son pays.

« Il devra presque se constituer, en ce moment, son fournisseur de canons et de munitions. Ne croyez-vous pas, Messieurs, que vous exposez ce pauvre commandant à une torture bien cruelle, parce qu'il sera certainement obligé de se dire : c'est avec ces canons que je lui envoie, que l'ennemi tirera sur les miens, c'est peut-être avec un des projectiles qui font le chargement de ma prise relâchée qu'il coulera mon croiseur ?

« Ne croyez-vous pas qu'il lui semblera qu'il serait traître à son pays, s'il obéissait à la Convention et envoyait à l'ennemi ces canons et ces projectiles ?

« Et c'est en vertu des pensées généreuses et humanitaires que nous ferions une loi qui aurait de pareilles conséquences.

« Et alors tout le monde verra que, tandis que la deuxième commission défend à l'ennemi envahisseur de demander à la population du territoire occupé toute participation aux opérations militaires contre leur patrie, la quatrième commission exigera d'un chef naval qu'en certains cas il prête une assistance réelle à l'ennemi et lui envoie lui-même les canons, armes, etc., dont cet ennemi a besoin pour mieux nuire aux siens.

« L'idée, au nom de laquelle une pareille loi pourrait être faite, n'a pas, à mes yeux, le mérite d'être généreuse et humanitaire ; c'est pourquoi je voterai contre la défense absolue de détruire les prises neutres, tout en reconnaissant le droit à une indemnité, si le tribunal des prises se prononçait contre la légitimité de la capture et de la destruction. » *Ibid.*, p. 991-992.

La thèse russe fut également soutenue par l'Allemagne. « La délégation allemande, déclara M. Krieger à la huitième séance du Comité d'examen, partage entièrement la manière de voir de la délégation russe en ce qui regarde la destruction des navires neutres. Elle est d'avis que la destruction est permise par le droit international actuel, qu'elle est indispensable au point de vue mi-

destruction des prises neutres en établissant la règle que « les prises neutres peuvent être amenées dans les ports neutres

litaire et qu'elle ne comporte pas de rigueurs excessives à l'encontre du propriétaire du navire.

« Le droit international ne s'oppose pas à la destruction des navires neutres. Il me sera permis de citer, à cet égard, l'opinion d'un des plus célèbres écrivains contemporains en matière de droit international, le professeur anglais Holland, qui, dans ses lettres au *Times* pendant la guerre russo-japonaise, a soutenu la thèse que la destruction des prises neutres par un belligérant est de bonne guerre. Pour prouver qu'une règle fait partie du droit international, on ne peut mieux faire, à mon avis, que démontrer que cette règle est suivie par la plupart des Puissances. Or, c'est le cas dans la question soumise à l'examen du Comité. Le professeur Holland a exposé que la destruction des prises neutres est ou a été permise d'après les législations françaises, des Etats-Unis d'Amérique, du Japon et de la Russie. L'Allemagne a reconnu le droit du belligérant de détruire les prises neutres pendant la dernière guerre. Les Etats-Unis ont refusé d'adopter, dans la question de la destruction d'un navire anglais pendant cette guerre, la manière de voir du gouvernement anglais. Dans la plupart des législations nationales, il y a donc des dispositions permettant, dans des circonstances exceptionnelles, de couler bas des prises neutres.

« En Angleterre, on s'est toujours référé dans cette question à l'opinion des juges de prises, notamment à l'opinion de lord Stowell dans l'affaire de la « Felicity ». Or, c'est de nouveau le professeur Holland qui a démontré que lord Stowell n'a nullement voulu soutenir que la destruction des navires ne soit jamais permise. Lord Stowell a seulement dit que la destruction n'est justifiée que dans le cas « of the greatest importance to the captor's own State after securing the ships papers and subject to the right of neutral owners to receive full compensation ».

« Cette opinion est partagée par l'éminent auteur américain Woolsey dans son *Introduction to the study of international law*. Il me sera permis de citer les mots de cet auteur : « According to English decisions the destruction of neutral vessels taken as prizes, can be justified only by the most urgent reasons of public service ».

« Je pourrais vous citer, parmi les auteurs continentaux, toute une série qui se rangent à la même opinion.

« Il paraît donc qu'il faut bien convenir que la destruction des prises est admise par le droit actuel.

« A envisager la question de *lege ferenda*, les raisons d'ordre

pour y être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal » (1).

« L'un des principaux arguments, disait le comte Tornielli (2), que font valoir les partisans de la faculté de destruction, est l'inégalité qui existe, sur ce point, entre les Etats qui ont de nombreuses possessions coloniales, et par conséquent des ports dans toutes les parties du monde, et les Etats qui n'ont pas le même avantage. Il est évident que ces derniers seront

---

militaire indiquées à la séance de la sous-commission par le colonel de l'amirauté Ovtchinnikow et développées tantôt par le capitaine de vaisseau Behr me semblent devoir écarter tout doute. En effet, le commandant d'un croiseur manquerait à son devoir, en laissant échapper un navire neutre portant des armes et des munitions aux forces ennemis, pour la seule raison que l'occasion lui manque de l'amener dans un port. Dans ce cas, les nécessités militaires demandent impérieusement la destruction de la prise et personne n'en voudra contester la légitimité.

« Il me sera permis, enfin, de dire quelques mots sur les appréhensions des propriétaires des navires neutres coulés. Il n'y a que deux cas possibles : la capture du navire est justifiée ou elle ne l'est pas. Dans la première hypothèse, la juridiction des prises devra confirmer la prise, le propriétaire perdra son navire, qu'il soit amené dans le port ou qu'il soit détruit. Le propriétaire ne serait donc pas fondé à se plaindre de la destruction. Dans le second cas, il n'y a aucun doute que l'Etat capteur doit répondre des actes du croiseur et dédommager le propriétaire de la perte qui en est résultée. Si la prise a été détruite, il sera donc tenu de lui payer la valeur entière du bâtiment et de sa cargaison. Le tribunal des prises en prononçant la non validité de la capture, sera appelé à fixer le montant de cette indemnité. Si nous parvenons, comme nous pouvons l'espérer, à établir une juridiction des prises internationales, les intérêts du propriétaire du navire et des marchandises détruits à tort, seraient désormais entièrement sauvegardés. »

*Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. III, p. 992-993.*

(1) Quatrième commission, douzième séance, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 903, et huitième séance du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 994.

(2) Huitième séance du Comité d'examen, 24 août 1907. *Ibid.*, p. 994.

très souvent forcés de relâcher des prises neutres qu'ils sont dans l'impossibilité de conduire dans un port. Or, la proposition soumise à la troisième commission aura pour effet de faire tomber cette inégalité et de permettre à tous les Etats de consentir à l'abandon du droit de détruire les prises neutres. Les ports neutres garderont les prises à titre de séquestre, jusqu'au moment où elles pourront être amenées devant un tribunal des prises. »

Mais l'article 23 de la Convention concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, si elle donne aux Etats neutres la faculté, ne leur impose pas l'obligation d'admettre, dans leurs ports, les prises qui y seraient amenées pour être laissées sous séquestre jusqu'à décision du tribunal de prises. Il en résulte que les capteurs ne seraient pas toujours assurés de pouvoir mettre leurs prises à l'abri dans des ports neutres. Eussent-ils, d'ailleurs, pareille assurance, en certains cas, tels que le danger imminent d'attaque par des forces supérieures, la destruction serait encore le seul moyen d'empêcher un navire chargé d'armes ou de munitions à destination de l'ennemi d'atteindre son but. Les efforts faits à la Haye en vue de parvenir à un accord au sujet de la destruction des prises neutres demeurèrent impuissants à résoudre l'antagonisme des deux thèses opposées (1).

§ 3. — *La destruction des prises neutres d'après la déclaration de Londres.*

**211.** — Les discussions de la Haye avaient convaincu le

(1) V. Rapport général de M. Fromageot sur les travaux de la quatrième commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 262-264.

gouvernement britannique de la nécessité de faire quelques concessions pour aboutir à une entente qui lui paraissait désirable, afin de limiter — puisqu'il n'était pas possible de supprimer — la destruction des prises neutres. La voie à suivre, pour réussir, disaient les instructions du sir Edward Grey à la délégation britannique à la Conférence de Londres, serait sans doute, après avoir affirmé le principe général que les prises neutres ne peuvent pas être détruites avant une sentence de condamnation, de préciser exactement les conditions dans lesquelles il pourrait être permis de se départir du principe dans des circonstances exceptionnelles. « Ces conditions devraient être déterminées de façon à sauvegarder, d'une manière aussi efficace que possible, les droits et intérêts des neutres » (1).

**212.** — Tous les mémorandums admettaient le principe que les navires et cargaisons neutres capturés doivent être conduits dans un port et être l'objet d'un jugement. La plupart admettaient, à titre exceptionnel, la destruction des prises.

Seuls, les mémorandums de la Grande-Bretagne et du Japon excluaient, en tous cas, la destruction avant condamnation. Mais le gouvernement britannique étant résolu à ne pas persister dans son intransigeance, il devait être possible d'arriver à un accord déterminant les conditions dans lesquelles la destruction des prises neutres serait exceptionnellement permise.

L'Autriche-Hongrie cherchait à rendre la destruction inutile dans la plupart des cas ; à cet effet, elle proposait d'enjoindre aux belligérants de conduire dans des ports neutres — pour les y laisser sous séquestre jusqu'à la fin des hostilités, — les

---

(1) Sir Edward Grey to lord Desart, 1908 december 1, *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London, December 1908-February 1909*, p. 28.

navires qui ne pourraient être conduits aux ports du capteur ; elle proposait, en outre, d'obliger le capteur à prendre ou à laisser détruire la contrebande à bord du navire qu'il ne pourrait emmener (1).

(1) « Les règlements de plusieurs Etats, ainsi qu'un grand nombre d'auteurs, disait le mémorandum austro-hongrois, autorisent, à titre d'exception, la destruction des prises neutres. Pourtant, il est clair que cette autorisation, même en ne visant que des cas plutôt rares, est très dangereuse pour le commerce des neutres. C'est pourquoi il serait désirable que les exceptions fussent, pour le moins, spécifiées et limitées. Mais cela ne semble guère possible.

« L'on pourrait se demander si le droit de détruire les prises présente des avantages pour les belligérants. Ce droit entraînerait, en effet, l'obligation, pour le capteur, de prendre, avant la destruction de la prise, à son bord, tout l'équipage, les passagers et, autant que possible, la cargaison du navire capturé, de débarquer les personnes susdites dans le port neutre le plus proche et — au moins dans le cas où la destruction serait reconnue illégitime — de répondre de tout dommage qu'elles souffriraient par le transport sur un navire exposé aux projectiles ennemis, par la perte de tout ou partie de leurs bagages et par l'interruption forcée de leur voyage. Il pourrait arriver que le belligérant risque d'avoir à payer des sommes telles qu'il lui semblerait préférable, par exemple, de laisser tomber quelques armes entre les mains de l'ennemi. Il ne faudrait pas oublier, non plus, que c'est une grave atteinte aux intérêts des neutres, si le belligérant prend, à bord de ses vaisseaux de guerre, pour les y exposer à toutes sortes de dangers et même à la mort, des sujets d'Etats avec lesquels il vit en paix.

« Il serait donc désirable d'arriver à une solution défendant — d'une manière absolue — la destruction des prises neutres. Si ce but ne pouvait, d'emblée, être atteint, il serait pourtant peut-être possible de tomber d'accord sur un règlement tendant à rendre superflue la destruction dans presque tous les cas. Pour cela, il faudrait :

« 1<sup>o</sup> Etablir des règles à la suite desquelles la destruction deviendrait, dans la pratique, fort rare, et

« 2<sup>o</sup> Introduire, dans les différentes matières du droit de la guerre maritime, des prescriptions offrant toutes les garanties possibles pour que la destruction des prises neutres devienne inutile.

« *Ad 1.* — Le nombre des cas où la destruction peut avoir lieu

L'Allemagne proposait de n'admettre le droit de destruction que dans le cas où le navire neutre serait sujet à confiscation et à charge d'indemniser les propriétaires de marchandises neutres non confiscables qui seraient coulées avec le navire (1).

pourrait être restreint, d'une manière très sensible, si l'on permettait, ou mieux, si l'on enjoignait aux belligérants — ainsi que la délégation italienne à la Haye l'a proposé — de conduire les prises neutres dans des ports neutres, au moins dans les cas où, en vertu de l'article 21 de la Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, les Etats neutres sont, d'ores et déjà, obligés à recevoir les prises neutres. Les cas en question sont justement ceux qui, le plus souvent, rendent impossible l'envoi de la capture dans des ports nationaux trop éloignés et qui, par là, amènent forcément la destruction.

« On pourrait donc obliger le belligérant capteur, lorsqu'il ne peut amener la prise neutre à un port de son pays pour cause d'inaccessibilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions, à la diriger ou à l'envoyer au port neutre le plus proche, excepté le cas où, en agissant de la sorte, il compromettrait la sécurité de son navire ou le succès de ses opérations.

« Il est vrai qu'alors l'Etat neutre devrait tenir sous séquestre une pareille prise jusqu'à la fin des hostilités.

« *Ad 2.* — Dans l'espèce, il s'agit surtout des questions de la contrebande de guerre, du blocus et de l'assistance hostile.

« On pourrait déclarer, par exemple, d'une part, qu'il sera loisible au capitaine du navire neutre de livrer, sur-le-champ, la contrebande ou de la détruire, si, par là, il peut échapper à la saisie et, par conséquent, à la destruction de son bâtiment, d'autre part, que le capteur sera obligé de prendre possession des marchandises ou d'en permettre la destruction si, en laissant le navire neutre continuer sa route avec la contrebande à bord, il compromettrait sa propre sécurité ou le succès de ses opérations.

« De pareils préceptes pourraient être, de même, établis quant aux autres matières du droit de prises.

« Il est clair que la formule n'en pourrait être trouvée que lorsqu'un accord se sera produit sur les principes du régime auquel les prises neutres devront être soumises ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 99-100.

(1) « Pour motiver la proposition tendant à interdire, d'une manière absolue, la destruction des prises qui battent pavillon neutre, a dit M. Krieger à la cinquième séance de la commission,

L'Angleterre, tout en défendant, avec quelque flottement, la thèse de l'interdiction, semblait chercher le remède à l'abus des destructions dans l'obligation d'indemniser les propriétai-

---

15 janvier 1909, on a surtout insisté sur le fait que les navires constituent la propriété d'un ressortissant neutre et que le belligerant, en les coulant bas, dispose, non de son propre bien, mais du bien d'autrui. M. Ovtchinnikow a fait ressortir que, d'après la jurisprudence russe, la capture, même dans les conditions reconnues comme justifiant sa validité, fait passer la propriété au capteur. L'argument en question n'est donc pas de mise en ce qui concerne des prises faites par des croiseurs russes. Il est vrai que d'autres législations ont adopté un système différent et d'après lequel la propriété de la prise n'est transférée au capteur que par le jugement du tribunal de prises. Mais on ne voudra pas dire que le caractère licite ou illicite de la destruction puisse dépendre de la manière dont ce point est envisagé par la législation du capteur. La question ne se borne d'ailleurs pas aux prises neutres. Elle se présente exactement de la même façon à l'égard des prises ennemis, dont plusieurs législations ne font passer la propriété qu'au moment où la décision du tribunal de prises est prononcée. Le résulte donc qu'on ne peut s'attacher à ce point accidentel de savoir à quel moment se produit la mutation de la propriété.

« Il faut plutôt examiner si, indépendamment de la question juridique, le navire est, en fait, définitivement perdu pour le propriétaire et acquis au capteur. En cas de réponse affirmative, le capteur peut en disposer comme de son propre bien. Par conséquent, nous réclamons le droit de détruire une prise neutre, en cas de nécessité, *lorsqu'elle est sujette à confiscation*. Si, au contraire, le navire lui-même ne peut pas être confisqué, le fait qu'il a de la contrebande à bord ne suffit pas pour justifier sa destruction. Il est vrai que le capitaine du croiseur pourrait, par suite d'une appréciation erronée des faits, détruire comme possible de confiscation un navire qui ne le serait pas, en réalité. Mais la grave responsabilité qu'entraînerait un abus du droit de destruction, rendra très rares des cas semblables et le propriétaire n'aurait pas à en souffrir. Car, au lieu du navire qui ne pourrait être restitué, le tribunal des prises devrait lui allouer une indemnité qui le dédommagerait entièrement de sa perte. En ce qui concerne la cargaison d'un navire qu'on a le droit de détruire, les marchandises confiscables peuvent librement être détruites avec le navire. Le reste de la cargaison doit être transbordé sur un

res des navires et chargements détruits, alors même que navires ou cargaisons auraient encouru la confiscation s'ils avaient été amenés à un port de prise (1).

autre navire, si les circonstances le permettent. Dans le cas où ces marchandises seraient coulées avec le navire, nous proposons, à la différence du mémorandum français, de reconnaître au propriétaire le droit à une indemnité convenable.

« Je passe à une autre objection qu'on a voulu soulever contre le droit de destruction. On a dit que la destruction ne saurait être reconnue comme licite, puisqu'elle préjugerait indûment les chances de la guerre, en rendant impossible la reprise de la prise neutre par l'adversaire. Mais, abstraction faite du peu d'importance de cet argument, la même objection pourrait être faite à propos des navires sous pavillon ennemi. La situation est analogue en ce qui concerne les considérations d'ordre humanitaire alléguées contre la destruction des prises neutres. On a dit que les passagers qui s'embarquent sur un navire ennemi savent à quel danger ils s'exposent ; mais cela n'est plus vrai lorsqu'il s'agit d'un navire ennemi qui a quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui est rencontré en mer ignorant les hostilités. Tout de même, la Convention concernant le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, élaborée par la deuxième Conférence de la Paix, reconnaît expressément le droit des belligérants de détruire ces navires ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 271-272.

(1) V. exposé du contre-amiral Slade. Annexe n° 90 au résumé de la cinquième séance de la commission, 15 janvier 1909. *Ibid.*, p. 272-276.

Le contre-amiral Slade, après avoir rappelé la doctrine du gouvernement britannique et invoqué l'autorité de M. Kleen (*La neutralité*, t. II, p. 531) en faveur de l'interdiction de la destruction des prises neutres, examinait les circonstances dans lesquelles la destruction pourrait, à la rigueur, être admise et les conséquences de la destruction en ce qui concerne les neutres dont les propriétés seraient détruites. Il exprimait la crainte que, si les conditions autorisant la destruction n'étaient très strictement précisées, il n'y eût, dans la pratique, une tendance fâcheuse à transformer en règle ce qui, de l'aveu de tous, ne saurait être que l'exception. Puis, s'autorisant des décisions de Cours de prises britanniques, qui semblent admettre, dans des circonstances exceptionnelles, la destruction des prises neutres, à charge d'indemnité, il ajoutait : « J'estime que, en principe, une prise neutre ne doit

**213.** — La proposition allemande, combinée avec la proposition austro-hongroise concernant la destruction de la contrebande, au cas où le navire ne serait pas sujet à confiscation, permettait toutes les destructions nécessaires et assurait une compensation pécuniaire aux propriétaires de chargements innocents, mais elle ne donnait aucune garantie contre l'abus des destructions de navires confiscables. La proposition britannique, en rendant toute destruction de navire fort onéreuse pour le capteur et fort avantageuse pour les propriétaires de navires ou de chargements sujets à confiscation, paraissait à

---

pas être détruite, mais bien conduite dans un port de prises et que si le capteur, n'étant pas en mesure de l'y conduire, exerce contre sa prise, pour des raisons qui lui sont propres, pour sa protection ou pour son salut, le degré supreme de la force, il n'y a pas injustice à ce que le propriétaire du navire et du chargement soit indemnisé, quelles que soient les conditions de ce navire à l'égard du transport de la contrebande. Si le capteur belligérant réalise le principe que la destruction doit être tout à fait exceptionnelle, cette proposition ne devrait en effet ni lui créer des embarras excessifs ni lui infliger des dommages sérieux en ce qui concerne la conduite de la guerre. Vu les frais énormes d'une guerre maritime, la destruction, de temps à autre et comme exception, d'un navire neutre ne saurait guère augmenter, d'une manière sensible, les dépenses entraînées par les hostilités, et il ne serait que dans le cas où, étant donné que l'on se mettrait à détruire des prises pour les motifs que j'ai cités (manque d'équipage nécessaire pour détacher un équipage de prises et éloignement des ports nationaux) cette destruction, d'exceptionnelle, deviendrait presque habituelle, qu'elle coûterait au belligérant des sommes vraiment considérables..

«... Pour ce qui regarde le yasseau neutre, la situation est celle-ci : le belligérant a exercé un droit exceptionnel de la guerre parce que des circonstances se sont produites, desquelles le neutre n'est nullement responsable, et il me semble, en conséquence, que, toutes les fois qu'un pareil cas surgit, l'armateur neutre a toujours droit à la pleine indemnisation de la perte de son navire et de son bénéfice, comme l'ont aussi l'équipage et les passagers, du dérangement et des souffrances auxquels ils ont été exposés. » *Proceedings of the international naval conference*, p. 275-276.

la fois trop rigoureuse contre les belligérants et trop favorable aux neutres coupables d'infractions aux devoirs de la neutralité.

La formule de conciliation destinée à prévenir toute destruction injustifiée, sans mettre à la charge du capteur les conséquences d'une destruction imposée par les circonstances, fut suggérée, le 15 janvier 1909, par M. Renault. Elle imposait au capteur qui détruirait un navire neutre l'obligation de justifier de la nécessité de la destruction préalablement à tout jugement sur la validité de la prise ; faute de cette justification, les intéressés au navire et au chargement détruits auraient droit à indemnité sans qu'il y eût à rechercher si la prise était valable ou nulle. L'obligation d'indemniser devait être, en pareil cas, la conséquence et la peine de la faute commise par le capteur. Si le fait de la destruction était justifié par les circonstances qui l'avaient déterminé, l'obligation d'indemniser ne devait peser sur l'Etat capteur qu'autant que la prise serait ensuite déclarée nulle (1).

**214.** — Les dispositions arrêtées à Londres, en ce qui concerne la destruction des prises neutres, forment l'objet du chapitre IV de la déclaration du 26 février 1909.

L'article 48 pose d'abord le principe qu'un « navire neutre saisi ne peut être détruit par le capteur, mais doit être conduit dans tel port qu'il appartiendra, pour y être statué ce que de droit sur la validité de la capture ».

Les articles 49 à 53 déterminent les conditions et les effets des destructions exceptionnellement autorisées.

« Par exception, dit l'article 49, un navire neutre, saisi par

(1) V. annexe au résumé de la cinquième séance de la commission. *Proceedings of the international naval conference*, p. 278.

un bâtiment belligérant et qui serait sujet à confiscation, peut être détruit, si l'observation de l'article 48 peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé ».

« La première condition, ajoute le rapport général (1), pour que le navire saisi puisse être détruit, est qu'il soit susceptible de confiscation d'après les circonstances. Si le capteur ne peut pas même songer à obtenir la confiscation du navire, comment pourrait-il avoir la prétention de le détruire.

« La seconde est que l'observation du principe général soit de nature à compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles il est actuellement engagé. C'est la formule à laquelle on s'est arrêté après quelques tâtonnements. Il a été entendu que *compromettre la sécurité* était synonyme de mettre en danger le navire et pourrait être traduit, en anglais, par *involve danger*. C'est naturellement au moment où a lieu la destruction qu'il faut se placer pour voir si les conditions sont ou non remplies. Le danger qui n'existe pas au moment même de la saisie peut s'être manifesté quelque temps après. »

La formule est un peu vague ; il était impossible de la rendre très précise sous peine de restreindre la faculté de destruction dans des limites qui eussent paru inacceptables à certaines Puissances. La garantie contre les interprétations trop larges des capteurs est dans le contrôle de la Cour internationale des prises qui peut condamner à indemniser les propriétaires de navires ou de cargaisons même sujettes à confiscation, pour le seul fait de destruction injustifiée.

« Avant la destruction, les personnes qui se trouvent à bord

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 366.

devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces, que les intéressés estiment utiles pour le jugement sur la validité de la capture, devront être transbordés sur le bâtiment de guerre » (1).

**215.** — « Le capteur qui a détruit un navire neutre doit, aux termes de l'article 51, préalablement à tout jugement sur la validité de la capture, justifier en fait n'avoir agi qu'en présence d'une nécessité exceptionnelle, comme elle est prévue à l'article 49. Faute par lui de ce faire, il est tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés, sans qu'il y ait à rechercher si la capture est valable ou non ». — « Ce texte, dit le rapport général (2), donne une garantie contre la destruction arbitraire des prises par l'établissement d'une responsabilité effective du capteur qui a opéré la destruction. Ce capteur doit, en effet, avant tout jugement sur la validité de la prise, justifier en fait qu'il était bien dans un des cas exceptionnels qui sont prévus. La justification sera faite contradictoirement avec le neutre qui, s'il n'est pas content de la décision du tribunal national des prises, pourra se pourvoir devant la juridiction internationale. Cette justification est donc une condition préalable à remplir par le capteur. S'il ne le fait pas, il doit indemniser les intéressés au navire et au chargement, sans qu'il y ait à rechercher si la prise était valable ou nulle. Il y a donc là une sanction sérieuse de l'obligation de ne détruire la prise que dans des cas déterminés, c'est une peine pécuniaire qui frappe le capteur. Si, au contraire, la justification est faite, le procès de prise se suit comme à l'ordinaire ; lorsque la prise est déclarée valable, aucune indemnité n'est due ; quand elle est dé-

---

(1) Art. 50.

(2) *Proceedings of the international naval conference*, p. 366.

clarée nulle, les intéressés ont droit à être indemnisés (1). Le recours devant la Cour internationale ne peut être formé que quand la décision du tribunal des prises est intervenue sur le fond et non pas aussitôt après que la question préalable a été jugée » (2).

(1) ART. 52. — Si la capture d'un navire neutre dont la destruction a été justifiée est ensuite déclarée nulle, le capteur doit indemniser les intéressés en remplacement de la restitution à laquelle ils auraient droit.

ART. 53. — Si les marchandises qui n'étaient pas susceptibles de confiscation ont été détruites avec le navire, le propriétaire de ces marchandises a droit à une indemnité. — Il y a droit, en tout cas « sans qu'il y ait à distinguer suivant que la destruction était ou non justifiée. C'est équitable et c'est une garantie de plus contre une destruction arbitraire ». Rapport général. *Proceedings of the international naval conference*, p. 367.

(2) La question avait été posée par le baron Taube à la dixième séance de la commission, 10 février 1909, de savoir si le recours devant la Cour internationale contre une décision déclarant la destruction justifiée devait arrêter le procès devant le tribunal national des prises.

Le résumé de la dixième séance de la commission dit, à cet égard : Le président rappelle « que la question se pose ainsi : un navire neutre a été détruit. Il faut savoir si c'est dans des circonstances exceptionnelles justifiant la destruction. La question préalable est posée au tribunal national. S'il décide que le capteur était dans son droit, le capturé peut faire appel de cette décision devant la Cour internationale. Peut-il y avoir un recours immédiat contre cette décision, empêchant la juridiction nationale de statuer sur le fond ? En principe, les recours à la juridiction internationale ne sont pas suspensifs et n'empêchent pas, par exemple, un décision de vente de produire effet. Alors la juridiction nationale peut statuer, sur le fond, pendant que la Cour internationale statue sur la question préalable.

« Il semble préférable que le recours devant la juridiction internationale soit réservé pour l'ensemble de l'affaire et visé en même temps les décisions rendues par le tribunal tant au préalable que sur le fond. Cette solution, qui serait, au point de vue juridique, la seule logique, et qui éviterait dans la pratique beaucoup de difficultés, paraît, pour ces raisons, très désirable à MM. Krieger et Crowe, qui se sont spécialement occupés à la Haye de l'élaboration

**216.** — La règle d'après laquelle un navire neutre ne peut être détruit s'il n'est pas sujet à confiscation, oblige à envoyer à un port de prises ou à relâcher le bâtiment qui porterait de la contrebande de guerre, ne représentant, ni par sa valeur ni par son poids, ni par son volume, ni par son fret, plus de la moitié de la cargaison. Cependant, il serait excessif qu'à raison de la proportion qui assure le salut du navire, la contrebande, échappant au capteur, fût libre de parvenir à l'ennemi. Aussi l'article 54 permet-il au capteur « d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confiscables trouvées à bord d'un navire qui lui-même n'est pas sujet à confiscation, lorsque les circonstances sont telles que, d'après l'article 49, elles justifieraient la destruction d'un navire passible de confiscation ».

« Un croiseur, dit le rapport général (1), rencontre un navire de commerce neutre portant de la contrebande de guerre dans une proportion inférieure à celle qui est prévue par l'article 40. Il peut amariner le navire et le conduire dans un port pour y être jugé. Il peut, conformément à ce qui est réglé par l'article 44, accepter la remise de la contrebande qui lui est offerte par le navire arrêté. Mais qu'arrivera-t-il si aucune de ces solutions n'intervient ? Le navire arrêté n'offre pas de remettre la contrebande et le croiseur n'est pas en situation de conduire le navire dans un de ses ports. Le croiseur est-il obligé de laisser aller un navire neutre avec la contre-

---

de la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises. Elle donne, d'ailleurs, complète satisfaction aux observations du baron Taube. Aussi, la commission décide-t-elle qu'une explication sera donnée à ce sujet dans le rapport, sans qu'il y ait lieu de modifier le texte des articles ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 205.

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 367.

bande qu'il porte ? Cela a paru excessif, au moins dans certaines circonstances exceptionnelles. Ce sont celles-là mêmes qui justifieraient la destruction du navire s'il était susceptible de confiscation. En pareil cas, le croiseur pourra exiger la remise ou procéder à la destruction des marchandises confisables. Les raisons qui ont fait admettre la destruction du navire pourront justifier la destruction des marchandises de contrebande, d'autant plus que les considérations d'humanité qui peuvent être invoquées en cas de destruction du navire sont écartées ici. Contre une exigence arbitraire du croiseur, il y a les mêmes garanties qui ont permis de reconnaître la faculté de détruire le navire. Le croiseur doit préalablement justifier qu'il se trouvait bien dans les circonstances exceptionnelles prévues ; sinon, il est condamné à la valeur des marchandises livrées ou détruites, sans qu'il y ait à rechercher si elles constituaient ou non de la contrebande de guerre » (1).

Le capteur « mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre, par le capitaine, copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Lorsque la remise ou la destruction a été effectuée et que les formalités ont été remplies, le capitaine doit être autorisé à continuer sa route » (2).

#### § 4. — *Dommages et intérêts pour saisie injustifiée.*

**217.** — Les dispositions relatives à la destruction des prises neutres imposent, en diverses circonstances et pour des

(1) « Les dispositions des articles 51 et 52 concernant la responsabilité du capteur qui a détruit un navire neutre sont applicables ». Art. 54, § 2.

(2) Art. 54, § 1<sup>er</sup>.

motifs différents, l'obligation d'indemniser les victimes de la destruction. Mais, en dehors même des cas de destruction, la capture, si elle était injustifiée, peut entraîner, à la charge de l'Etat capteur, la nécessité de réparer le préjudice causé (1). C'est ce qui résulte de l'article 64 aux termes duquel « si la saisie du navire ou des marchandises n'est pas validée par la juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu de mise en jugement, la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des dommages et intérêts, à moins qu'il n'y ait eu des motifs suffisants de saisir le navire ou les marchandises ».

Le rapport général précise, dans les termes suivants, les raisons, le sens et la portée de cette disposition très générale : « Un croiseur a saisi un navire neutre, par exemple, pour transport de contrebande ou violation de blocus. Le tribunal des prises relâche le navire, en annulant la saisie. Cela ne suffit évidemment pas à indemniser les intéressés de la perte éprouvée par suite de la saisie, et cette perte a pu être considérable, puisque le navire a été, pendant un temps souvent très long, empêché de se livrer à son trafic ordinaire. Peuvent-ils demander à être indemnisés de ce préjudice ? Rationnellement, il faut admettre l'affirmative, si ce préjudice est immérité,

(1) Les termes « capture » et « saisie » sont souvent employés dans le même sens. Toutefois, dans une terminologie rigoureuse une nuance doit être établie entre les deux expressions. D'après le résumé de la onzième séance de la commission « le président fait ressortir que le mot « saisie » est une expression proprement juridique et désigne le fait de la mainmise sur un navire opérée par un vaisseau de guerre belligérant ; elle s'emploie même dans le cas où l'intention n'existe pas de *capturer* le navire même, par exemple, parce qu'il ne contient pas une proportion suffisante de contrebande. Cette expression a donc un sens plus large que le mot « capture » qui veut plutôt exprimer le fait brutal de s'emparer d'un navire, en vue d'en obtenir la confiscation ultérieure ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 212-213.

c'est-à-dire si la saisie n'a pas été amenée par leur faute. Il peut arriver, en effet, que la saisie ait été motivée parce que le capitaine du navire visité n'a pas produit des justifications qui devaient se trouver normalement à sa disposition et qui ont été fournies plus tard. Dans ce cas, il serait injuste que des dommages et intérêts fussent accordés. A l'inverse, s'il y a eu vraiment faute du croiseur, s'il a saisi dans un cas où il n'y avait pas de motifs suffisants de le faire, il est juste que des dommages et intérêts soient alloués.

« Il peut arriver aussi qu'un navire saisi et conduit dans un port ait été relaxé par voie administrative, sans intervention d'un tribunal de prises. En pareil cas, la pratique varie ; dans certains pays, la juridiction des prises n'intervient que dans le cas d'une capture et ne pourrait statuer sur une demande de dommages et intérêts fondée sur ce que la saisie aurait été injustifiée ; dans d'autres, la juridiction des prises serait compétente pour une demande de ce genre. Il y a là une inégalité peu équitable et il convient d'établir une règle qui produise le même effet dans tous les pays. Il est raisonnable que toute saisie pratiquée sans motifs suffisants donne droit à des dommages-intérêts au profit des intéressés, sans qu'il y ait à distinguer suivant que la saisie a été ou non suivie d'une décision du tribunal des prises et d'autant plus que c'est quand la saisie aura été le moins justifiée, que le navire pourra être relaxé par voie administrative. On a donc employé une formule générale, pouvant comprendre tous les cas de saisie.

« Il convient de remarquer que la question de savoir si les tribunaux nationaux de prises sont compétents pour statuer sur les dommages-intérêts n'est pas visée dans le texte. En tant qu'il y a un procès sur les propriétés saisies, aucun doute n'est possible. Dans la procédure engagée sur la validité de la

capture, les intéressés auront l'occasion de faire valoir leurs droits à une indemnité, et, si la décision du tribunal national ne leur donne pas satisfaction, ils pourront se pourvoir devant la Cour internationale des prises. Si, au contraire, l'action du belligérant s'est bornée à une saisie, la législation du belligérant capteur décide si les tribunaux sont compétents pour connaître d'une demande en indemnité et, en cas d'affirmative, quels tribunaux sont compétents dans l'espèce ; la Cour internationale n'a, dans ce cas, aucune compétence d'après la Convention de la Haye. Au point de vue international, la voie diplomatique est la seule ouverte pour faire valoir la réclamation, qu'il s'agisse de se plaindre d'une décision effectivement rendue ou de suppléer à l'absence de juridiction.

« On a posé la question de savoir s'il y avait lieu de distinguer les dommages directs et les dommages indirects subis par le navire ou la marchandise. Il a semblé qu'il valait mieux laisser la juridiction des prises libre d'apprécier le dédommagement dû, qui variera suivant les circonstances et dont le montant ne peut être déterminé à l'avance par des règles trop minutieuses (1).

(1) C'était la solution proposée par l'Autriche-Hongrie. « Seul, dit à la quatrième séance de la commission, 13 janvier 1909, le baron Hold de Ferneck, notre mémoire a entamé la question » de savoir « si la Cour devra se borner à statuer sur la réparation des dommages directs qu'a subis le propriétaire lésé (l'ainsi-dit *damnum emergens*) ou bien si elle aura le droit de prendre en considération la perte de bénéfices (l'ainsi-dit *lucrum cessans*). »

« Nous avons cru devoir prouver qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour rejeter, en principe, la réparation des pertes de bénéfices éprouvées par le propriétaire d'un navire indûment saisi.

« Mais nous croyons néanmoins qu'il serait mieux de ne pas trancher cette question au sein de cette Conférence, mais de laisser, à cet égard, pleine liberté à la Cour des prises, vu les différentes circonstances qui pourraient se produire dans les différents

« Il n'a été parlé que du navire pour simplifier ; mais ce qui a été dit s'applique naturellement à la cargaison saisie puis relâchée. Ainsi, la marchandise innocente, se trouvant à bord d'un navire saisi, subit tous les inconvénients de la saisie du navire. S'il y a eu des motifs suffisants de saisir le navire, que cette saisie soit maintenue ou non, les propriétaires de la cargaison n'ont aucun droit à des dommages-intérêts » (4).

---

cas et dont la Cour devrait tenir compte ». *Proceedings of the international naval conference*, p. 262. V. le texte du mémorandum austro-hongrois. *Ibid.*, p. 75-76.

(1) *Proceedings of the international naval conference*, p. 373-374.

## CHAPITRE XI

### JUGEMENT DES PRISES.

#### LA COUR INTERNATIONALE DES PRISES.

##### I

###### **Le jugement des prises par les tribunaux du capteur et les origines de la Cour internationale.**

**218.** — La règle d'après laquelle toute prise doit être jugée est une règle ancienne. Elle semble avoir été dictée par l'intérêt des Etats belligérants. Elle a été de plus en plus considérée comme une garantie due aux neutres, et c'est l'intérêt des neutres, beaucoup plus que celui des belligérants, qui a provoqué, en 1907, l'institution d'une Cour internationale des prises.

**219.** — Les Etats belligérants avaient tous motifs d'exercer un contrôle sur les conditions dans lesquelles les captures avaient été opérées. Pendant fort longtemps, les corsaires ont joué un rôle important et parfois prépondérant dans la guerre au commerce. Il était indispensable qu'ils rendissent compte de leur conduite et que l'autorité de l'Etat s'affirmât sur eux non seulement par la commission ou lettre de marque qui les autorisait à faire des prises, mais par un jugement destiné à réprimer les abus et à prévenir les confiscations arbitraires. Les officiers des marines militaires méritent plus de crédit que n'en méritaient les corsaires. C'est à juste titre néanmoins qu'ils ont également été soumis à l'obligation de faire juger leurs prises.

Le caractère ennemi ou neutre du navire, sa destination, la nature de ses opérations, la qualité de sa cargaison soulèvent fréquemment des questions extrêmement délicates qu'il serait imprudent de laisser trancher, en dernier ressort, par un officier de visite ou par le commandant d'un croiseur. S'ils étaient abandonnés à l'appréciation décisive de marins engagés dans la lutte, les cas douteux risqueraient fort d'être constamment résolus contre les neutres. L'intervention de Cours ou de commissions de prises permet aux Etats belligérants d'exercer un sérieux contrôle sur la manière dont leurs instructions sont exécutées par leurs propres officiers, en ce qui concerne la guerre au commerce et la répression des infractions aux devoirs de la neutralité ; elle leur permet, par suite, de revendiquer, avec plus de force, le droit de faire eux-mêmes, à l'encontre des navires et des sujets neutres, la police destinée à les couvrir eux-mêmes contre les entreprises illicites qui profiteraient à leurs adversaires (1).

**220.** — D'après les auteurs anglais, seul l'intérêt des neutres rendait nécessaire le jugement des prises. Vis-à-vis de l'ennemi, l'intervention de l'autorité judiciaire était tout à fait superflue ; la capture, la mainmise sur la propriété ennemie suffisait à déposséder les propriétaires ; aucun recours n'aurait pu d'ailleurs être ouvert à ces derniers, car un ennemi n'avait pas le droit de paraître devant les Cours britanniques (2).

---

(1) Sur les origines et les raisons du jugement des prises, V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, nos 282 et suiv.

(2) La Grande-Bretagne, en ratifiant la convention du 18 octobre 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, a renoncé à l'ancienne règle qui interdisait aux ennemis l'accès des Cours britanniques. D'après l'article 23 § h° du règlement annexé à cette convention il est, en effet, interdit « de déclarer éteints, sus-

Si le contrôle des actes de force commis contre la propriété ennemie pouvait être désirable, il n'était pas indispensable ; personne n'était fondé à la réclamer. Vis-à-vis des neutres, au contraire, la saisie par les forces armées d'un belligérant ne pouvait suffire à opérer une translation de propriété.

Les neutres ne pouvaient être privés de leurs biens qu'à raison d'une infraction aux devoirs de la neutralité. Cette infraction devait être constatée judiciairement par un véritable tribunal ayant pour mission d'examiner les faits avec impartialité et de prononcer des sentences conformes au droit international. Lord Stowell qualifiait la Cour des prises de « Cour de droit international encore qu'elle siège en Angleterre sous l'autorité du roi de la Grande-Bretagne » (1) et volontiers, juges ou auteurs britanniques affirmaient que les Cours des prises ne pouvaient méconnaître les règles du droit international. Toutefois, si quelques uns ne craignaient pas d'affirmer l'obligation, pour une Cour de prises, de donner la préférence au droit international, au cas où celui-ci aurait été en contradiction avec le droit national, d'autres n'envisageaient l'hypothèse de la contradiction que pour la déclarer invraisemblable ou avouaient que les juges de prises devaient, avant tout, appliquer leurs lois nationales (2).

**221.**— La thèse que les Cours de prises étaient des « Cours de droit international » appliquant le droit international, tendait évidemment à accroître l'autorité et par suite la valeur des sentences de ces Cours, non point vis-à-vis des sujets de l'Etat capteur — ce qui était superflu — mais vis-à-vis et à l'encontre

---

pendus ou non recevables en justice, les droits et actions des nationaux de la partie adverse ».

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 288.

(2) V. *Ibid.*, n° 288.

des sujets et des Etats étrangers. Les Anglais considéraient les décisions, en dernier ressort, des Cours de prises compétentes comme réglant d'une façon définitive et souveraine les droits des parties à l'instance sans qu'aucune autorité pût réviser les sentences ni remettre en question les droits reconnus. Toutefois, ils ne pouvaient méconnaître la nature des choses. Si les garanties résultant du contrôle judiciaire diminuaient les chances d'erreur ou de partialité, si elles rendaient plus acceptable, pour les Etats neutres, la police exercée sur mer par les belligérants, si elles assuraient, en principe, le respect des transferts de propriété affirmés par les sentences, elles ne pouvaient empêcher les Etats neutres de demander compte aux Etats belligérants de décisions jugées contraires au droit international.

**222.** — Les Etats sont responsables, les uns envers les autres, de tous les actes accomplis par les autorités qui agissent en leur nom. Ils sont responsables des sentences de leurs tribunaux aussi bien que des actions de leurs agents de l'ordre exécutif, civils ou militaires. Si les faits incorrects ne peuvent pas être supprimés, si les effets juridiques de certaines décisions ne doivent pas être annulés — de peur que le contre-coup de l'annulation ne porte préjudice à des tiers et ne trouble des relations qui réclament la sécurité fondée sur la certitude — il est toujours possible, à défaut de réparation directe, de procéder à des réparations indirectes par voie d'indemnités pécuniaires. Plus d'une fois, des conflits se sont élevés entre Etats à l'occasion de sentences rendues par des tribunaux de prises et considérées comme attentatoires aux droits de sujets neutres. Des commissions mixtes ou des tribunaux d'arbitrage ont été parfois constitués à l'effet de régler ces conflits (1). Des

---

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 301, et Louis Renault, rapport

litiges du même genre pourraient surgir à l'avenir. Il était naturel de songer à régler pacifiquement ces litiges en les soumettant à l'arbitrage obligatoire, et le mouvement en faveur de l'arbitrage obligatoire a certainement été l'un des facteurs principaux de la Convention du 18 octobre 1907, concernant l'établissement d'une Cour internationale des prises.

Cette Cour internationale peut être justement considérée comme un tribunal permanent d'arbitrage, chargé de résoudre pacifiquement — ou de prévenir — tous les différends qui pourraient s'élever au sujet des prises entre Puissances bellicantes et Puissances neutres, signataires de la Convention de la Haye. Toutefois, la faveur dont jouit actuellement le principe de l'arbitrage obligatoire ne suffit pas à expliquer le succès des propositions relatives à la Cour internationale des prises alors que l'entente n'a pu s'établir au sujet d'une convention générale d'arbitrage obligatoire ; en outre si la Cour internationale des prises est un tribunal d'arbitrage obligatoire pour certains litiges qui risqueraient de s'élever entre Etats, son caractère et son rôle sont plus amples que celui d'un simple tribunal de ce genre.

Des circonstances et des considérations particulières qu'il est nécessaire de rappeler, expliquent, seules l'accord réalisé à la Haye pour l'institution d'une juridiction internationale des prises et les conditions de cette institution nouvelle.

**223.** — Les tribunaux de prises nationaux constituaient incontestablement des garanties précieuses pour les neutres exposés à subir le contre-coup des guerres maritimes.

---

à la Conférence de la Paix sur le projet d'une Convention relative à l'établissement d'une cour internationale des prises. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 182.

Tandis que, sur terre, les propriétés pouvaient être détruites ou prises par suite des nécessités militaires, sans aucun recours contre les auteurs des destructions ou des saisies, toute capture opérée en mer devait faire l'objet d'un examen minutieux par des juges étrangers à la conduite des opérations et chargés d'apprecier si les saisies ou destructions étaient justifiées en fait et en droit.

Mais, d'autre part, la mer échappe à toute souveraineté ; les navires et leurs cargaisons n'y sont point, naturellement, soumises à la juridiction des Etats belligérants comme le sont les biens qui se trouvent sur le territoire des Etats en guerre. Si les Etats neutres renoncent, en temps de guerre, au droit exclusif qu'ils revendiquent, en temps de paix, sur les navires portant leur pavillon, s'ils laissent aux États en lutte le soin de pourvoir à la défense des intérêts belligérants, s'ils leur abandonnent le droit de constater ou de réprimer les infractions aux devoirs de la neutralité, c'est, sans doute, afin d'échapper aux soupçons, aux responsabilités qui leur incomberaient s'ils avaient charge de la correction de leurs sujets, mais ce n'est pas pour laisser le champ libre à l'arbitraire des belligérants sur un domaine qui n'est à personne.

L'intervention des tribunaux de prises nationaux est une garantie contre les abus des navires chargés de faire la police au profit des belligérants ; c'est une garantie insuffisante contre les abus de ces Etats eux-mêmes. Les tribunaux de prises nationaux appliquent le droit international, tel que l'interprètent les Etats dont ils dépendent ; ils sont donc sujets à faire prévaloir des interprétations à tout le moins contestables. Moins suspects que les officiers entraînés par l'ardeur de la lutte, ils sont suspects cependant de subir l'influence des idées et des passions nationales, soit qu'il s'agisse de dire le droit, soit qu'il s'agisse d'apprecier les faits.

Les neutres qui se présentent devant eux pour réclamer leurs biens saisis comparaissent dans une situation désavantageuse. Leur réclamation est le plus souvent une protestation contre un acte de l'autorité militaire qui a ordonné la capture ; elle ne peut triompher alors que si la preuve est faite de l'erreur ou de la faute du capteur. Le fardeau de la preuve peut être souvent lourd. Lorsque les neutres étaient faibles vis-à-vis de belligérants puissants, ils devaient s'estimer heureux de trouver, auprès des tribunaux de prises du capteur, un recours contre les excès des corsaires ou les audaces des navires de guerre. Quand, en présence de belligérants plus rares, moins nombreux, donc plus isolés et moins forts, ils se sentirent moins désarmés, ils commencèrent à juger insuffisantes les garanties dont ils avaient dû tout d'abord se contenter. Il leur parut excessif d'être astreints à prouver leur innocence devant des juges naturellement prévenus contre eux. Il leur sembla juste que le capteur fût obligé de prouver leur culpabilité devant un tribunal sans préjugés à leur encontre. Les uns demandèrent que la juridiction du saisi fût substituée à celle du capteur ; les autres, moins chimériques, proposèrent l'institution d'une juridiction internationale (1).

---

(1) « Il y a bien longtemps, dit M. Renault, dans son rapport à la Conférence de la Haye, qu'on admet que « toutes prises doivent être jugées » ; il y a probablement tout aussi longtemps qu'on se plaint de la façon dont elles le sont, et il est facile de comprendre pourquoi il en est ainsi.

« L'intervention d'une juridiction, même celle du capteur, constitue, quand il s'agit d'un navire ennemi, une supériorité de la guerre maritime sur la guerre continentale où les actes de l'autorité militaire ne donnent pas lieu à un débat judiciaire et produisent leur effet par eux-mêmes. Le droit de capture, maintenu à l'égard de la propriété privée ennemie, a besoin, pour que son effet soit définitif, d'une confirmation par l'autorité judiciaire, et

**224.** — Même sous cette forme plus modeste, les désirs des neutres parurent longtemps irréalisables. Ils se heurtaient à

il semble y avoir là une concession du belligérant qui n'a peut-être pas été inspirée par la seule préoccupation de l'intérêt privé. La situation est tout autre quand la saisie s'applique à un navire neutre. Le saisissant invoque alors une violation réelle ou prétendue de la neutralité. Une question de fait ou de droit doit être tranchée. Elle intéresse les sujets de pays avec lesquels le belligérant conserve des relations pacifiques ; elle naît à propos d'actes commis en pleine mer, là où aucun État ne peut invoquer un droit général de législation et de juridiction. Comment sera tranchée cette question ? L'intervention d'une juridiction paraît bien ici une nécessité au lieu d'être une concession comme dans le cas précédent. Quelle sera donc cette juridiction ? En fait, c'est celle du capteur. Pendant longtemps, on n'a guère distingué les neutres et les ennemis ; on voyait, dans tous les cas de saisie, un fait de guerre qui ne pouvait être contrôlé que par les autorités mêmes de l'État auquel appartenait le capteur. Le neutre, disait-on, est jugé moins comme neutre que comme ennemi, puisque, par son action, il a perdu le bénéfice de la neutralité et ne peut invoquer la protection de son gouvernement. Non seulement le neutre est traduit devant la juridiction du capteur, mais encore il est presque toujours soumis à des règles de preuve ou de procédure dérogatoires au droit commun. Rationnellement, la violation de la neutralité ne devant pas plus se présumer qu'un délit, ce serait au capteur à jouer le rôle de demandeur pour faire valider la saisie et prononcer, en conséquence, la confiscation soit du navire, soit du chargement. Le plus souvent, les choses se passent autrement, c'est le saisi qui est demandeur et qui doit prouver l'illégalité de la saisie.

« Hübner semble être le premier qui ait critiqué une telle pratique. Il invoqua le principe de la liberté des mers et la règle qu'on ne peut être juge dans sa propre cause. A l'argument tiré de ce que le neutre n'a pas droit, dans l'espèce, au bénéfice de la neutralité, il lui fut facile de répondre qu'on suppose ainsi résolue la question même à juger. La juridiction du capteur offre d'autant moins de garanties qu'il n'y a pas toujours accord entre les peuples sur les règles applicables dans la guerre maritime, que cette juridiction appliquera naturellement les règles édictées par son souverain et que ces règles seront parfois en désaccord avec le droit international (Hübner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. II, p. 21 (La Haye, 1759).

« Sans doute on a prétendu que les tribunaux de prises ont

l'hostilité des partisans des droits des belligérants et notamment au dédain des Anglais. C'est un fait remarquable que,

---

vraiment un caractère international et des magistrats éminents ont fait à ce sujet les déclarations les plus rassurantes au point de vue théorique. Ils ont affirmé leur indépendance à l'encontre d'ordres arbitraires et « leur droit de négliger des instructions contraires au droit des gens et de consulter seulement cette loi universelle à laquelle tous les princes des Etats civilisés reconnaissent être assujettis et sur laquelle aucun d'eux ne peut prétendre dominer (Sir James Mackintosh).

« En fait, les instructions et ordres d'un gouvernement sont présumés, par les tribunaux qu'il constitue, conformes au droit des gens, et il n'est pas relevé de cas où une Cour de prises ait refusé d'appliquer un ordre de son gouvernement par le motif qu'il était contraire au droit des gens ?

« En effet, si on va au fond des choses, on trouve que les tribunaux de prises sont bien des tribunaux nationaux jugeant des questions internationales ; ils doivent appliquer les lois de leur pays sans avoir pour mission de rechercher si ces lois sont ou non conformes au droit international. Cela ne veut pas dire qu'un Etat peut régler, comme il l'entend, ses rapports internationaux par ses lois ou ses règlements ; il est responsable, envers les autres Etats, de toute violation des principes du droit des gens, que cette violation ait été le résultat d'une législation ou d'une jurisprudence défectueuse, ou encore d'actes arbitraires du gouvernement ou de ses agents.

« On ne saurait s'étonner que, dans ces circonstances, les décisions des tribunaux de prises aient fréquemment donné lieu à des plaintes fondées, soit qu'elles fussent l'application de règles arbitraires, soit qu'elles fussent critiquables en elles-mêmes. Pour être magistrat, on n'en est pas moins homme, on partage les sentiments, les préjugés, les passions du pays auquel on appartient, et cela est particulièrement vrai quand ce pays est engagé dans une guerre. Peut-on avoir toujours le sang-froid nécessaire, quand il s'agit d'apprecier, d'une part, les actes des officiers qui défendent les intérêts de leur pays dans les circonstances les plus difficiles et les plus périlleuses, d'autre part, les actes de commerçants qu'on est porté à considérer comme ayant voulu profiter de la guerre pour spéculer et s'enrichir ?

« Aussi, les particuliers condamnés par les tribunaux de prises ont-ils fait entendre fréquemment leurs plaintes et, quand leur gouvernement était fort, il se faisait l'interprète de leurs plaintes

longtemps après le vote, par l'Institut de droit international, d'un règlement international des prises maritimes qui prévoyait l'institution d'un tribunal international d'appel en matière de prises, les auteurs britanniques ne discutaient et même ne mentionnaient aucunement l'idée d'un tribunal international en pareille matière (1).

auprès du gouvernement dont relevaient les tribunaux de prises. Des réclamations diplomatiques se sont produites, elles ont pu être accueillies directement, elles ont aussi donné lieu à des conflits, réglés parfois par l'arbitrage.

« Comment corriger cela ?

« Galiani avait soutenu un système très simple en apparence. La nationalité ennemie du navire saisi étant constatée, la juridiction du capteur est naturellement compétente ; mais si la neutralité est reconnue, c'est la juridiction du saisi qui doit statuer. Un tel système n'avait guère de chances de succès. D'abord, la juridiction du neutre n'offrirait pas plus de garanties d'impartialité que la juridiction du belligérant. De plus, la nationalité même du navire peut être contestée. Quel serait alors le juge ?

« *L'Institut de droit international* a longuement étudié la question. Dès 1875, dans une session tenue à la Haye, il instituait une commission en vue d'étudier un projet d'organisation d'un tribunal international des prises ; c'est seulement en 1887 qu'un *Règlement international des prises maritimes* était adopté. En ce qui touche la juridiction, le principe était que « l'organisation des tribunaux de prises de première instance demeure réglée par la législation de chaque Etat » ; la disposition essentielle était la suivante : « Au début de chaque guerre, chacune des parties belligérantes constitue un tribunal international d'appel en matière de prises maritimes. Chacun de ces tribunaux est constitué comme suit : l'Etat belligérant nommera lui-même le Président et un des membres. Il désignera ensuite trois Etats neutres, qui choisiront chacun un des trois autres membres ».

« Rapproché du projet que nous vous soumettons, ce projet peut paraître timide. Il n'en fut pas moins trouvé assez hardi par beaucoup, et les auteurs qui, dans ces dernières années, ont eu à toucher à cette matière, remarquèrent que ce projet n'avait trouvé aucune faveur auprès des gouvernements ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 181-183.

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 289.

Les raisons à alléguer en faveur de l'état de choses existant étaient loin d'ailleurs de manquer de force. Juger les prises, c'est juger la conduite des officiers qui les ont faites, c'est juger la manière dont ces officiers exécutent les ordres de leur gouvernement. Que des tribunaux nationaux contrôlent les actes de la force armée nationale pour en réparer les erreurs, pour en condamner les abus, cela n'est qu'une application très sage de la division des fonctions et des pouvoirs, mais qu'une juridiction internationale soit appelée à apprécier les actes d'officiers de la marine de guerre, qu'elle puisse jeter le blâme sur la stricte exécution des ordres de leur gouvernement, qu'elle puisse discréderiter l'interprétation, donnée par un Etat belligérant, des principes du droit international, cela n'implique-t-il pas une atteinte à la souveraineté des Etats ? L'acquiescement à l'institution d'une telle juridiction n'est-il pas une abdication partielle de la souveraineté ?

**225.** — Pendant longtemps, l'Angleterre, orgueilleuse de son indépendance, fière de la jurisprudence de ses Cours de prises, profondément attachée à ses théories propres concernant le droit de la guerre maritime, ne pouvait guère avoir qu'une hostilité quelque peu méprisante à l'égard de toute proposition visant à instituer une juridiction internationale, capable de réviser les sentences anglaises, donc de dicter la loi aux Cours britanniques. Mais la guerre russo-japonaise a fait comprendre au gouvernement anglais les inconvenients et les dangers que présentent, pour les neutres, les thèses favorables à l'extension des droits des belligérants. Des Anglais ont eu à se plaindre de décisions rendues par les tribunaux des prises russes. Le gouvernement de Londres a senti le péril, pour ses nationaux, et les inconvenients, pour lui-même, de l'extrême indépendance des tribunaux de prises belligérants. Converti,

sur ce point comme sur tant d'autres, à la cause des neutres, il a déposé, à la Haye, un projet de Convention relatif à une Cour permanente d'appel international en matière de prises (1). Ce projet donnait, en réalité, à la Cour permanente d'appel, le caractère d'un tribunal d'arbitrage obligatoire ayant mission de régler les différents qui viendraient à surgir entre Etats neutres et belligérants au sujet de sentences rendues par les tribunaux de prises belligérants. L'existence de la Cour permanente devait, sinon prévenir les conflits, du moins les maintenir sur le terrain judiciaire et les soustraire au domaine des passions politiques.

Le projet britannique laissait subsister et respectait entièrement l'organisation des tribunaux de prises nationaux. Seule, la décision « de la Cour de dernière instance de chaque pays » pouvait être frappée d'appel à la Cour permanente. Seuls, les Etats neutres dont les sujets avaient été lésés par la sentence en dernier ressort d'un tribunal belligérant, pouvaient s'adresser à la Cour permanente. Cette Cour n'était pas ouverte aux particuliers ; n'e pouvant être saisie que par des Etats, elle ne devait juger que des litiges entre Etats. La Puissance qui formait un recours se substituait donc à celui ou à ceux de ses sujets qui avaient soutenu le procès devant les tribunaux du capteur.

**226.** — A la même séance que la délégation britannique (2), la délégation allemande déposait également un projet relatif à

(1) V. Première commission, annexe 89, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 1076.

(2) Première commission, première séance, 22 juin 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 8.— Le dépôt des deux propositions avait été annoncé à la deuxième séance plénière, 19 juin 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 58.

l'établissement d'une Cour internationale de prises, mais le projet allemand était très différent du projet anglais. Bien qu'il laissât aux juridictions nationales le soin de statuer en première instance, il ne craignait pas de limiter le champ d'action de ces juridictions. Visant plus directement à la protection des intérêts particuliers, en même temps que moins soucieux de ménager l'organisation et l'autorité des tribunaux de prises nationaux, il donnait à toute personne, lésée par une sentence d'un tribunal du capteur, le droit de faire appel à la Cour internationale, sans distinguer selon le caractère ennemi ou neutre de la partie condamnée en première instance. La première instance seule appartenait au tribunal du capteur. Les divers degrés de juridiction établis par le capteur disparaissaient. La seconde instance devait être portée directement devant la Cour internationale. Tandis que la Cour anglaise devait être une Cour permanente, composée de juges jurisconsultes nommés, dans les trois mois de la ratification de la Convention, par les Puissances dont la marine marchande atteignait un certain tonnage, la Cour allemande devait être formée au début de chaque guerre ; elle devait comprendre cinq membres, dont deux amiraux nommés par chacun des belligérants et trois membres de la Cour permanente d'arbitrage désignés, les deux premiers, par des Puissances neutres à la requête des Etats belligérants, et le troisième par une Puissance neutre à la requête des Etats ayant choisi les deux premiers (1).

**227.** — Les divergences des deux projets, sur des points importants, soulevaient des difficultés sérieuses. Il était impos-

---

(1) V. Première commission, annexe, n° 88, *Deuxième Conference internationale de la Paix*, t. II, p. 1071-1075.

sible d'examiner simultanément les deux projets ; il eût été délicat de donner à l'un le pas sur l'autre. Une procédure adroite permit de tourner l'obstacle. Un Comité composé de sir Edward Fry, de M. Krieger et de M. Renault fut chargé d'extraire des deux projets un questionnaire indiquant les questions à résoudre et permettant un échange de vues sur ces questions. L'échange de vues eut lieu dans les deuxième et troisième séances de la seconde sous-commission de la première commission, les 4 et 11 juillet 1907 (1). Le baron Marschall de Bieberstein y fit l'exposé des motifs du projet allemand (2),

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 785 et suiv.

(2) « D'après un principe universellement reconnu du droit des gens, dit le baron Marschall de Bieberstein, toute prise maritime doit être confirmée par un jugement. Actuellement, ce jugement ressort exclusivement à la juridiction du belligérant capteur. C'est lui qui institue les tribunaux et en règle la procédure. Quelle que soit l'organisation de cette juridiction dans les différents pays on ne saurait nier que cet état de choses est peu satisfaisant et présente de graves inconvénients tant au point de vue des principes de justice et d'équité et des intérêts particuliers qu'à celui des intérêts des Etats neutres et des belligérants eux-mêmes.

« Les prises sont faites au nom de l'Etat. Dans l'enquête servant à établir la validité de la prise, le rôle de l'Etat capteur est donc celui de la partie défenderesse. Son intérêt est engagé à ce que la validité de la prise soit prononcée : il s'agit d'assurer à l'Etat le bénéfice de la prise ; il doit, dans un sentiment bien naturel, redouter de voir annuler et déclarer illégitimes des actes militaires de sa force armée. Les tribunaux de prises institués par l'Etat capteur, travaillent, involontairement, plus ou moins sous l'influence de ces intérêts de leur patrie. En tout cas, ces tribunaux nationaux ne jouiront pas de cette haute autorité judiciaire qui se base sur la confiance dans l'indépendance et l'impartialité entière des juges. Cette confiance ne pourra exister tant que l'Etat capteur aura le rôle de défendeur qui se constitue en juge.

« C'est une conséquence naturelle de cet état de choses que la juridiction nationale des prises donne lieu à des contestations continues entre les belligérants et les Etats neutres, contestations qui ne laissent pas d'envenimer les relations internationales.

« Il est donc grandement désirable de créer une instance inter-

nationale dont l'impartialité ne puisse être mise en doute. Le but est double : 1<sup>o</sup> sauvegarder ainsi les intérêts particuliers ; 2<sup>o</sup> — et c'est un point très important — dégager la responsabilité de l'État capteur pour les jugements de prises qui ne pourraient former dorénavant l'objet d'aucune réclamation diplomatique. C'est ce but que vise le projet allemand qui se trouve entre vos mains, en proposant d'internationaliser la juridiction des prises par l'établissement d'une Haute-Cour internationale composée de représentants des belligérants et des Etats neutres et appelée à statuer, en second et dernier ressort, sur la légitimité des prises jugées en première instance par les tribunaux nationaux des belligérants.

« Je désire immédiatement réfuter une objection qu'on pourrait éléver contre notre proposition. On pourrait soutenir que la création d'une juridiction internationale des prises doit être précédée par la codification du droit de guerre maritime relatif aux prises. Or, cette codification fait partie du programme de la Conférence. Nous avons la ferme confiance qu'elle accomplira cette tâche. Si, toutefois, la conférence ne parvenait pas à un accord à l'égard de toutes les questions, ce fait ne devrait pas amener à renoncer à une juridiction internationale.

« En effet, il existe déjà un droit conventionnel entre nations, réglant certaines questions de la guerre maritime. C'est notamment la Déclaration de Paris de 1856, ce sont, en outre, certains traités conclus entre différents Etats et contenant des dispositions au sujet de la contrebande de guerre. De plus, on n'est pas fondé à douter de ce que, si les travaux de la Conférence n'aboutissent pas à une codification complète du droit de guerre maritime, elle réussira, en tous cas, à en régler certaines matières. La Cour internationale devrait donc, en premier lieu, appliquer ces différentes dispositions conventionnelles. Pour les matières où les conventions font défaut, la Cour serait régie, dans ses décisions, par les principes du droit international, elle serait appelée à en préciser la portée trop souvent indéterminée et vague et deviendrait ainsi un des éléments les plus décisifs et les plus importants pour le développement du droit des gens.

« Voilà les idées générales dont s'est inspiré le projet allemand.

« Je me permettrai maintenant d'exposer les principes qui nous ont guidés dans l'organisation de la juridiction des prises. Il nous a paru utile de donner à la procédure devant la Cour internationale des prises le caractère d'un litige entre le propriétaire du navire ou des biens capturés, d'une part, et l'Etat capteur de l'autre. Cette organisation a été choisie pour deux raisons. En mettant, dès l'abord, les contestations concernant les prises maritimes dans la voie régulière d'une procédure judiciaire entre les parties directement intéressées, on est sûr de prévenir bien des

puis les divers articles du questionnaire (1) furent successivement passés en revue.

Aucune objection ne fut faite contre le principe de l'institution d'une juridiction internationale d'appel en matière de prises, et l'accord s'établit spontanément entre la délégation britannique et la délégation allemande sur la question la plus délicate, c'est-à-dire sur les principes de droit que devrait appliquer la Cour internationale. La Cour devrait, en premier lieu, appliquer les dispositions conventionnelles en vigueur entre les parties en litige ; elle devrait ensuite se conformer aux règles du droit international et, en cas de controverse sur ces règles, se prononcer en conscience (2). En réalité, étant don-

conflicts que l'exercice des droits du belligérant sur mer pourrait faire naître. En outre, l'accès de la Cour sera ainsi plus facile aux personnes intéressées et les Etats neutres seront dispensés d'examiner les faits et de s'identifier avec les réclamations de leurs sujets.

« Le projet accorde la même protection aux sujets des Etats belligérants qu'aux sujets des Etats neutres, ce qui répond à la manière moderne de concevoir la guerre comme une lutte d'un Etat contre un Etat ennemi et non pas contre les sujets de cet Etat. D'ailleurs, l'extension de la compétence de la Cour aux réclamations des sujets des parties belligérantes servira à garantir l'observation des traités internationaux et des principes du droit à l'égard de la propriété des sujets ennemis.

« Le projet ne veut abandonner à la juridiction nationale que la procédure en première instance ; la décision en appel est dévolue à la Cour internationale. Il paraît préférable de ne pas laisser subsister les voies de recours devant des autorités nationales prévues dans la législation des différents pays. De cette manière, la marche de la procédure sera accélérée. On ménagera ainsi les susceptibilités de l'Etat capteur qui pourraient être éveillées par la critique que la Cour internationale exercerait contre les décisions d'un de ses tribunaux suprêmes... » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 785 et suiv.

(1) V. texte du questionnaire, Première commission, Annexe n° 90. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 1078.

(2) V. Première commission, deuxième sous-commission, troisième séance, 11 juillet 1907. *Ibid.*, p. 805 806.

née la multitude des controverses sur les points les plus essentiels, la Cour internationale des prises devait être ainsi appelée, en bien des cas, à faire le droit.

La gravité de cette toute puissance avait déterminé M. Kei-roku Tsudzuki à faire des réserves sur l'acceptation de la juridiction internationale, tant que les délégués japonais ne seraient pas convaincus « de la possibilité de voir adoptée et mise en vigueur une codification claire et précise des lois internationales sur les prises qui, liant ladite Cour internationale, servirait en même temps de base aux législations et permettrait aux gouvernements et aux peuples de prévoir avec certitude les jugements de la Cour en question (1) ».

Le sentiment exprimé par M. Kei-roku Tsudzuki devait être partagé en Angleterre ; il devait déterminer, après la Conférence de la Haye, le gouvernement britannique à provoquer la Conférence de Londres, en vue de supprimer les controverses les plus importantes et de fixer, au moins sur les questions les plus essentielles, les règles que devrait appliquer la Cour internationale.

**228.** — Sur la question de savoir qui aurait qualité pour saisir la Cour internationale, l'opposition subsistait entre les vues anglaises et les vues allemandes.

« Puisqu'il s'agit de créer une Cour internationale, disait sir Edward Fry (2), il est logique que les parties qui se présenteront devant cette Cour soient des nations, les sujets du droit

(1) V. Première commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 4 juillet 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 788. V. dans le même sens la réserve faite par M. Tcharykow à la 3<sup>e</sup> séance de la deuxième sous-commission, 11 juillet 1907, *Ibid.*, p. 805, et à la 2<sup>e</sup> séance de la commission, 10 septembre 1907, *Ibid.*, p. 15.

(2) *Ibid.*, p. 789-790.

international n'étant que les Etats. D'autre part, si les particuliers avaient le droit de se présenter eux-mêmes, il pourrait y avoir des difficultés : en effet, en certains cas, les Etats peuvent être opposés à de tels recours. Il est donc plus sage de les laisser juges de porter ou de ne pas porter devant une Cour internationale, les griefs de leurs sujets ».

« La proposition allemande qui prévoit une procédure judiciaire entre les parties directement intéressées et non pas une procédure entre les Etats, ripostait M. Krieger (1), est fondée sur les considérations suivantes :

« En premier lieu, il est grandement désirable de prévenir, autant que possible, les conflits internationaux se renouvelant dans toute guerre au sujet de l'exercice du droit de prises. On y parviendrait en accordant aux particuliers lésés la faculté de s'adresser eux-mêmes, et sans l'entremise de l'Etat auquel ils ressortissent, à la Cour internationale des prises. On ne saurait espérer le même résultat, si les Etats intéressés devaient instruire eux-mêmes le procès qui ne se distinguerait guère d'une procédure arbitrale. Il serait plutôt à redouter que les négociations entamées au sujet d'un tel procès n'eussent pour conséquence de troubler les relations entre les deux Etats.

« En instruisant un tel procès, l'Etat réclamant se trouverait, en outre, souvent dans une position embarrassante. Il se serait de son devoir d'examiner la situation de droit et de fait avant de s'identifier avec les réclamations de ses sujets. Un tel examen lui étant souvent impossible, à défaut d'une connaissance exacte des faits, il résulterait pour lui l'alternative fâcheuse ou de négliger son devoir de protection envers ses ressortissants ou de soutenir des revendications mal fondées.

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 790.

Pour la même raison, l'acceptation de la proposition allemande rendrait l'accès de la Cour plus aisé aux particuliers lésés, puisqu'il ne dépendrait que de leur propre volonté d'en appeler à sa décision. Quant à l'appréhension que le tribunal puisse être alors saisi de réclamations vexatoires, on pourrait prévenir cet inconvénient en adoptant la disposition prévue au projet allemand et suivant laquelle la partie succombante aurait à supporter les frais occasionnés par la procédure ».

La formule de conciliation entre les thèses opposées fut suggérée par M. de Bustamante, au nom de la délégation de Cuba.

Puisque les particuliers sont les premiers et les plus directement intéressés, observa M. de Bustamante (1), pourquoi « priver de tout droit et de tout appel un particulier lésé dont l'Etat ne voudrait pas, pour des raisons politiques, économiques ou autres, comparaître devant la Haute-Cour internationale des prises ? Et, d'autre part, pourquoi mettre à la charge de l'Etat les frais, peut-être considérables, d'un procès international ? Pourquoi obliger l'Etat à faire des investigations et à administrer des preuves qu'il est peut-être plus facile au particulier lui-même de recueillir et de présenter au tribunal ? » Mais, d'autre part, l'Etat est certainement qualifié pour veiller à la protection des droits de ses sujets. Si donc, l'Etat neutre « veut prendre en mains la représentation et la défense de son ressortissant, on n'aperçoit pas clairement par quelle sorte de raison on va l'en empêcher, dans une Convention internationale ». La conciliation pourrait s'opérer en accorant « le droit de saisir directement la Cour internationale aussi bien aux gouvernements qu'aux particuliers, mais

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 791.  
27

en reconnaissant toujours à l'Etat un droit de préférence sur le droit d'appel des particuliers ».

**229.** — L'Angleterre et les Etats-Unis tenaient à maintenir leurs juridictions de prises traditionnelles tandis que l'Allemagne insistait pour réduire le nombre des instances. De graves objections « d'ordre pratique et politique » s'opposaient, d'après M. Krieger, à la conservation des divers degrés de juridiction nationale. Les objections pratiques résultaient de la lenteur et des frais inévitables de la procédure devant les juridictions de prises. L'objection d'ordre politique était fondée sur l'intérêt de l'Etat capteur à ne pas exposer à la critique de la Cour internationale les décisions de son tribunal suprême (1).

(1) « L'expérience a démontré, disait M. Krieger, que la durée d'un tel procès est toujours très longue par suite des difficultés que présente l'administration des preuves. A parcourir les deux ou trois instances nationales qui existent déjà dans la majorité des Etats ou qui pourraient être établies et pour arriver à la décision finale, il faut souvent l'espace de plusieurs années. Dans l'entretemps, le capital, souvent très considérable, que représentent le bâtiment et les biens saisis est paralysé, tandis que le développement rapide des relations commerciales réclame, à notre époque, un prompt règlement des litiges. En outre, les frais d'une procédure de prises sont ordinairement très élevés, ce qui fait que les voies de recours en plusieurs instances ne sont accessibles que s'il s'agit d'objets d'une grande importance. En laissant subsister plusieurs instances nationales on exclurait donc la plupart des affaires de prises des bienfaits de la juridiction internationale. Ces raisons devraient, à l'avis de la délégation allemande, amener à limiter à deux instances, la juridiction des prises en substituant la nouvelle Cour internationale aux tribunaux nationaux d'appel et de recours.

« En dehors de ces considérations pratiques, il y a cette raison d'un ordre politique, que l'intérêt bien entendu de l'Etat capteur demande que ce ne soient pas les décisions de son tribunal suprême de prises, mais celles d'un tribunal moins élevé qui seront soumises à la critique de la Cour internationale.

« En effet, l'autorité judiciaire suprême d'un Etat représente, dans un certain sens, cet Etat. On ne devrait donc pas en exposer les dé-

Ici encore, une formule de conciliation fut suggérée. M. Haugerup, délégué de Norvège, proposa de limiter à deux au lieu d'une le nombre des instances possibles devant les tribunaux nationaux des capteurs.

**230.** — Les divergences s'affirmèrent de nouveau, entre l'Allemagne et l'Angleterre, au sujet de l'admission de recours formés par un belligérant contre un belligérant, du caractère permanent ou temporaire de la cour, de la qualité et du choix des juges, de l'admission ou de l'exclusion des juges de la nationalité des intéressés, mais l'accord sur les points les plus essentiels et le désir manifeste d'arriver à une entente permettaient de ne considérer, sur aucun point, l'opposition comme irréductible.

L'échange de vues sur le questionnaire aboutit à la nomination d'un Comité d'examen chargé d'élaborer un projet de Convention.

Avant que le Comité d'examen se réunit, des pourparlers eurent lieu entre les délégations d'Allemagne et d'Angleterre. Des délégués d'autres Puissances participèrent aux négociations entre les auteurs des deux projets primitifs et le Comité d'examen fut saisi d'une proposition commune des délégations d'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de France et de Grande-Bretagne pour une Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises (1). Les délibérations

cisions à être annulées par une Cour internationale ». Première commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 4 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 793.

(1) La délégation des Etats-Unis avait manifesté, dans l'échange de vues sur le questionnaire, un vif désir d'aboutir à l'institution d'une Cour internationale des prises et des dispositions très conciliantes. V. discours de M. Choate. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 801 et suiv.

du Comité d'examen furent brèves et aboutirent sans peine. Le projet de Convention fut successivement adopté, presque sans modifications, par le Comité, par la première commission et enfin par la Conférence, dans sa sixième séance plénière, le 2 septembre 1907 (1).

**231.** — Toutefois certaines difficultés qu'il était permis de croire résolues après les délibérations de la Haye furent soulevées, après la clôture de la Conférence, par les Etats-Unis d'Amérique. Le gouvernement des Etats-Unis jugea que la constitution américaine opposait d'insurmontables obstacles à la ratification de la Convention concernant l'institution d'une Cour internationale des prises, dans les termes où cette Convention avait été établie à la Haye ; tout appel d'une décision de la Cour suprême des Etats-Unis à une Cour internationale était, à son sens, incompatible avec les exigences de la constitution fédérale. En conséquence, la délégation américaine à la Conférence navale de Londres demanda que certaines dispositions de la Convention de la Haye, pussent être modifiées, au moins en ce qui concernait leurs effets à l'égard des Puissances qui ne croiraient pas pouvoir accepter leur application intégrale.

La proposition américaine était ainsi formulée :

« Toute Puissance signataire ou toute Puissance qui deviendra signataire de la Convention signée à la Haye, le 18 octobre 1907, pour l'établissement d'une Cour internationale des prises peut faire dans l'acte de ratification la proposition sui-

---

(1) V. Première commission, deuxième sous-commission, Comité d'examen, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 817-856 ; Première commission, deuxième séance, 10 septembre 1907, *Ibid.*, t. II, p. 11-33 ; sixième séance plénière de la Conférence, 21 septembre 1907. *Ibid.*, t. I, p. 165-169.

vante : Au lieu d'en appeler des jugements des Cours des Puissances signataires à la Cour internationale des prises, toute affaire de prise à laquelle une des dites Puissances est partie peut être soumise à une enquête *de novo* afin de déterminer la responsabilité du capteur en cas d'une capture dont la légitimité serait contestée. En outre, dans le cas où la Cour internationale des prises, après l'enquête ainsi faite *de novo*, conclurait à la responsabilité, elle fixera les dommages et intérêts à payer par le capteur à la partie lésée pour cette saisie illégale » (1).

La Conférence de Londres estima que la question ainsi soulevée était en dehors de sa compétence, parce que cette question était complètement étrangère au programme des délibérations qui avait été accepté par les Puissances représentées. Mais, à raison du lien qui existait entre l'établissement d'une Cour internationale des prises et l'objet de ses travaux, elle crut pouvoir émettre un vœu signalant aux gouvernements l'avantage qu'il y aurait à admettre la faculté de ratifier la Convention concernant l'établissement d'une Cour internationale des prises, avec une réserve ou addition ; cette addition ou réserve devait avoir pour objet de substituer une action directe en indemnité à un appel ou à un recours contre une décision d'une juridiction nationale de prises (2).

(1) Annexe n° 65. *Proceedings of the international naval conference*, p. 253.

(2) V. British Delegates at the naval conference to sir Edward Grey, March 1, 1909. *Correspondence and documents respecting the international naval conference held in London*, p. 103-104.

Le vœu était ainsi formulé :

« Les délégués des Puissances représentées à la Conférence navale et qui ont signé ou qui ont exprimé l'intention de signer la Convention de la Haye en date du 18 octobre 1907 pour l'établissement d'une Cour internationale des prises, considérant les diffi-

Le vœu de la Conférence de Londres a été réalisé. Un protocole additionnel à la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises a été signé le 19 septembre 1910. Aux termes de ce protocole, les Puissances qui acceptent la Convention « ont la faculté de déclarer dans l'acte de ratification ou d'adhésion que, dans les affaires de prises rentrant dans la compétence de leurs tribunaux nationaux, le recours devant la Cour internationale des prises ne pourra être exercé contre elles que sous la forme d'une action en indemnité du préjudice causé par la capture ». La Cour internationale des prises n'aura pas alors « à prononcer la validité ou la nullité de la capture, non plus qu'à infirmer ou confirmer la décision des tribunaux nationaux ». Elle fixera simplement le montant des dommages et intérêts à allouer, s'il y a lieu, aux réclamants, comme l'eût fait autrefois un tribunal arbitral, appelé à statuer sur un litige entre Etats au sujet d'une décision d'un tribunal de prises du capteur (1).

---

cultés d'ordre constitutionnel qui, pour certains États, s'opposent à la ratification, sous sa forme actuelle, de cette Convention, sont d'accord pour signaler à leurs gouvernements respectifs l'avantage que présenterait la conclusion d'un arrangement en vertu duquel lesdits Etats auraient, lors du dépôt de leurs ratifications, la faculté d'y joindre une réserve portant que le droit de recourir à la Cour internationale des prises, à propos des décisions de leurs tribunaux nationaux, se présentera comme une action directe en indemnité, pourvu toutefois que l'effet de cette réserve ne soit pas de nature à porter atteinte aux droits garantis par ladite Convention, soit aux particuliers, soit à leurs gouvernements, et que les termes de la réserve forment l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances signataires de la même Convention ». Protocole de clôture, 26 février 1909, *Proceedings of the international naval conference*, p. 379-380.

(1) Mais, à la différence de ce qui avait lieu autrefois, la Cour peut être saisie par des particuliers lésés, tandis que l'arbitrage était réservé aux Etats. V. le texte du protocole additionnel à la

## II

**La Convention pour l'établissement d'une Cour internationale des prises.**

**232.** — La Convention du 18 octobre 1907 concernant l'établissement d'une Cour internationale des prises comprend 57 articles répartis en 4 titres. Le titre I (dispositions générales) traite de l'étendue de la compétence et des pouvoirs de la Cour ; il contient les dispositions fondamentales ; le titre II règle l'organisation de la Cour ; le titre III est consacré à la procédure ; le titre IV (dispositions finales) concerne les ratifications, les conditions de mise en vigueur, de révision ou de dénonciation de la Convention.

Le rapport de M. Renault sur le projet de Convention n'est pas seulement, selon l'expression du président de la première commission (1) « un clair exposé des délibérations, mais il présente le caractère d'une étude approfondie de la question qui pourra servir de commentaire perpétuel des textes » de la Convention. De fréquentes citations devront lui être empruntées pour expliquer ou compléter certaines dispositions.

**§ 1. — Compétence et pouvoirs de la Cour internationale des prises.**

**233.** — La Convention du 18 octobre 1907 confirme le principe que toute prise doit être jugée ; elle ajoute que toute

---

Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises du 19 septembre 1910, *infra*, Appendice.

(1) Première commission, deuxième séance, 10 septembre 1907, *Ibid.*, t. II, p. 11.

prise doit être d'abord jugée par les tribunaux nationaux du capteur (1). Certaines prises ne seront même jugées que par ces tribunaux. Le recours à la Cour internationale n'est admis, sans réserve, qu'au profit des neutres ; il n'est ouvert qu'exceptionnellement aux belligérants atteints par les décisions des juridictions de prises du capteur.

**234.** — Le principe que toute prise doit être jugée ne s'applique toutefois, d'après la Convention, qu'aux prises qui mettent en cause deux Etats et qui soulèvent ainsi une question internationale. Il peut arriver qu'un navire soit capturé par un croiseur belligérant de sa nationalité, à raison ou sous prétexte d'une tentative de rupture de blocus. La faute reprochée au navire ainsi arrêté est d'ordre purement national, elle doit être examinée et, le cas échéant, réprimée conformément aux lois nationales ; la connaissance peut en être déférée par ces lois, soit aux juridictions de prises, soit à d'autres juridictions ; mais, quels que soient les tribunaux saisis, il serait inadmissible que les sujets belligérants pussent exercer un recours devant une Cour internationale contre une sentence rendue par leurs autorités nationales, seules qualifiées pour les punir ou les absoudre (2). Si même la répression avait lieu sommaire

---

(1) Article 1 : « La validité de la capture d'un navire de commerce ou de sa cargaison est, s'il s'agit de propriétés neutres ou ennemis, établie devant une juridiction des prises conformément à la présente Convention ».

Art. 2 : « La juridiction des prises est exercée d'abord par les tribunaux de prises du belligérant capteur.... ».

(2) « A l'égard de la troisième question (du questionnaire: la Cour internationale devrait-elle connaître de toutes les affaires de prises ou seulement des affaires dans lesquelles les intérêts de gouvernements neutres seraient engagés), avait dit M. Choate à la troisième séance de la sous-commission, 11 juillet 1907, le seul point sur lequel nous voudrions insister dans le choix qui serait fait entre les deux alternatives proposées est un point sur lequel, à notre

ment et sans jugement, le fait, quelque regrettable qu'il pût être au point de vue d'une bonne administration de la justice, serait tout à fait étranger au droit international ; c'est pourquoi il devait rester en dehors de la convention.

**235.** — Chaque Etat demeure libre de conserver ou de modifier, comme il l'entend, l'organisation de ses juridictions de prises, le nombre des instances, les recours en appel ou en cassation et les délais de procédure. Mais, dans le cas où la Cour internationale des prises peut être saisie, l'action des tribunaux de prises du capteur est soumise à une double limitation, afin de modérer les frais et la durée des procès.

La juridiction des tribunaux nationaux est limitée à deux degrés. « C'est à la législation du belligérant capteur à décider, d'une part, s'il y aura un seul degré ou deux degrés de juridiction, et, d'autre part, au cas où il y aurait deux degrés, s'il faudra avoir épuisé ces deux degrés ou si le recours sera permis après la décision de première instance (1) ».

avis, toutes les nations tombent d'accord. Nécessairement, quelle que soit l'alternative qui sera adoptée, les neutres, que se soient des individus ou des gouvernements, s'intéresseront au plus haut degré aux procédures et arrêts de la Cour, mais, en aucun cas, nous ne devons permettre à un national d'en appeler de l'arrêt de la plus haute Cour ou d'une Cour quelconque de sa propre nation le condamnant pour une violation de sa propre loi ou pour avoir forcé un blocus qu'il aurait établi. L'expérience démontre que, quand un Etat établit un blocus, ses propres sujets sont les premiers à tenter de le forcer, et l'on ne saurait consentir à accorder aux sujets d'une nation quelconque à en appeler à un tribunal étranger de l'arrêt des Cours de son propre pays le condamnant pour une violation de ses propres lois, comme par exemple, sa « *foi reign enlistment act* » ou pour une tentative de forcer un blocus qu'il a établi ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 802.

(1) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 190.

En outre, la Cour internationale peut être saisie directement si, dans les deux ans à compter du jour de la capture, les tribunaux nationaux n'ont pu rendre de décision définitive.

En principe, le recours à la Cour suppose une décision définitive, mais il a paru nécessaire de prendre des précautions contre les lenteurs, calculées ou non, des juridictions nationales. Soit qu'il n'y ait eu aucune sentence, « soit qu'après la décision de première instance la juridiction d'appel n'ait pas statué dans le délai » (1), la Cour internationale pourra donc être régulièrement saisie après l'expiration de ce délai.

« Le délai de deux ans, ajoute le rapport, a été admis, parce qu'il faut tenir compte des circonstances très diverses dans lesquelles peuvent s'instruire un procès de prises et qui peuvent amener des retards. Néanmoins il est à souhaiter que les tribunaux de prises usent de « due diligence » et s'efforcent de faire bonne justice dans le plus bref délai possible (2) ».

**236.** — « La législation de chaque pays, qui règle souverainement ce qui concerne l'organisation des juridictions nationales de prises, est également compétente pour décider si les décisions de ces juridictions sont exécutoires. Elle pourra donc laisser la décision définitive recevoir son exécution malgré le recours ou, au contraire, donner un effet suspensif au recours formé devant la juridiction internationale.

« La seule règle posée par la Convention en ce qui concerne les tribunaux nationaux est que leurs décisions doivent être prononcées en séance publique ou notifiées aux parties neutres ou ennemis. Cela est indispensable pour que les parties

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 190.

(2) *Ibid.*

soient dûment averties et que le délai pour se pourvoir devant la Cour internationale courre à leur égard » (1).

**237. — Cas dans lesquels le recours à la Cour internationale est admis.** — Le recours à la Cour internationale est toujours admis « lorsque la décision des tribunaux nationaux concerne les propriétés d'une Puissance ou d'un particulier neutre » (2).

Il n'est admis que dans trois cas limitativement déterminés lorsque ladite décision concerne des propriétés ennemis.

La Cour internationale a été instituée, en effet, surtout en vue de régler et de prévenir les conflits entre Etats neutres et belligérants ainsi que d'assurer des garanties aux sujets neutres contre les erreurs ou la partialité des belligérants. Elle n'a été ouverte qu'exceptionnellement aux belligérants, en quelque sorte par une extension bienveillante, soit afin de confirmer la protection des droits des neutres, lorsque ces droits se trouvent étroitement liés aux intérêts belligérants, soit afin d'assurer et d'affirmer le respect dû à certaines règles de droit entre belligérants.

« Le premier cas, dit le rapport (3), est celui de marchandises chargées sur un navire neutre. Il s'agit, par exemple, de faire respecter le principe *le pavillon couvre la marchandise* posé par la Déclaration de Paris, et ce n'est pas seulement l'ennemi dont la marchandise est chargée sur le navire qui a intérêt à ce respect, c'est le neutre lui-même.

« Le second cas est celui où un navire ennemi aurait été capturé dans les eaux territoriales neutres. Le droit qui est

(1) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 185.

(2) Art. 3.

(3) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 186.

d'abord méconnu dans ce cas est celui de la Puissance neutre ; si celle-ci a fait de la capture l'objet d'une réclamation diplomatique, il faut laisser cette réclamation suivre son cours normal. La question sera réglée directement entre l'Etat neutre et l'Etat belligérant dont relevait le capteur. Mais il est possible que le gouvernement neutre ne veuille pas intervenir diplomatiquement ; il peut laisser le tribunal national statuer et, s'il n'est pas satisfait de la sentence, il pourra se pourvoir devant la Cour internationale conformément à l'article 4, 1<sup>o</sup> ; ce n'est pas un cas dans lequel le particulier ennemi soit admis à agir devant la Cour internationale, cf. art. 4, 2<sup>o</sup>.

« Enfin le recours est admis lorsque le particulier ennemi prétend que la capture a été effectuée en violation d'une disposition conventionnelle en vigueur entre les Puissances belligérantes. La Cour internationale est donc ainsi appelée à assurer le respect d'un engagement international, ce qui est tout naturel. On propose d'aller un peu plus loin. Le belligérant capteur avait édicté des dispositions légales, et le particulier condamné prétend que le tribunal a méconnu ces dispositions mêmes. Il y aurait, dans ce cas, une injustice particulière dont on permet de demander le redressement à la Cour internationale. Il résulte de cette énumération limitative qu'un recours ne pourrait avoir lieu du chef d'une décision judiciaire concernant des propriétés ennemis, si on ne pouvait alléguer la violation ni d'une règle de droit conventionnel en vigueur entre les deux belligérants, ni d'une règle légale édictée par le belligérant capteur, mais seulement d'une règle de droit coutumier ou d'un principe général du droit des gens. Les intérêts des ennemis ne sont pas sauvegardés au même degré que les intérêts des neutres » (1).

---

(1) Ces solutions résultent d'une transaction entre les idées an-

Les recours contre les décisions des juridictions de prises du capteur peuvent être fondés sur des raisons de fait ou de droit, c'est-à-dire, pour emprunter les termes de l'article 3, sur ce que ces décisions « ne seraient pas justifiées, soit en fait, soit en droit ».

---

gaises et les idées allemandes. A la deuxième séance de la sous-commission, sir Edward Fry avait déclaré « que son gouvernement était disposé à soumettre à une juridiction internationale les droits des neutres vis-à-vis des belligérants, mais nullement ceux des belligérants entre eux ». M. Krieger avait répondu que deux raisons, à l'avis de la délégation allemande, militaient « en faveur de la proposition tendant à ouvrir l'accès de la Cour internationale aux ressortissants des belligérants. Ce serait, d'abord, conforme à la notion moderne de la guerre, suivant laquelle les habitants du pays ennemi ne sont pas mis hors la loi. La guerre moderne est une lutte d'un Etat contre un autre Etat ; d'après le mot du célèbre historien Niebuhr, ce sont les génies des Etats qui se livrent bataille. D'autre part, l'application des règles du droit international de prises, en tant qu'elles se rapportent aux ressortissants ennemis, ne serait pas suffisamment assurée si la compétence de la Haute Cour internationale ne devait pas s'étendre aux sujets des Etats belligérants. Il existe déjà des règles conventionnelles de cette nature, notamment la formule de la Déclaration de Paris : « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie ». La question gagnerait encore en importance si l'on parvenait à l'acceptation de la proposition des Etats-Unis d'Amérique visant l'abolition du droit de capture. Il serait logique de placer sous une protection effective les dispositions conventionnelles qui sont expressément stipulées en vue de la guerre pour le traitement de la propriété ennemie. Si l'on réglait la question dans le sens opposé, on s'exposerait à des conséquences injustifiables au point de vue juridique, par exemple dans le cas où la cargaison d'un navire neutre, saisie par le belligérant, comme ayant un caractère de contrebande, appartiendrait à moitié à un sujet neutre, à moitié à un ressortissant de l'Etat ennemi. Cette cargaison pourrait être déclarée de bonne prise par la juridiction nationale, tandis que la Cour internationale prononcerait peut-être la non-validité de la prise. Dans les mêmes conditions juridiques, le neutre recouvrerait sa propriété, l'ennemi perdrat son bien ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 792.

**238. — Qui peut exercer le recours.** — Le recours devant la Cour internationale des prises peut être formé, selon les cas, par une Puissance neutre, par un particulier neutre, par un particulier ennemi.

Le recours peut être formé une Puissance neutre, soit que la décision des tribunaux de prises du capteur ait porté atteinte aux propriétés de cette Puissance, soit que cette décision ait porté atteinte aux propriétés des ressortissants de cette Puissance, soit qu'elle ait été rendue à propos d'un navire capturé dans les eaux territoriales de la dite Puissance. L'Etat neutre peut donc s'adresser à la Cour internationale pour la défense soit de ses propres biens, soit des intérêts de ses ressortissants, soit de ses droits de souveraineté.

« Pour des motifs divers, dit le rapport, spécialement pour mieux sauvegarder les intérêts des particuliers qui pourraient être compromis par la négligence ou la trop grande réserve d'un gouvernement neutre et aussi pour débarrasser le plus possible les chancelleries neutres d'affaires ennuyeuses, le recours a été ouvert aux particuliers. Mais en admettant cette solution, on n'a pas pu ne pas tenir compte du fait que, dans certains cas, un gouvernement neutre pourrait juger nécessaire, soit de défendre lui-même, devant la Cour, les intérêts de ses ressortissants, soit, au contraire, de leur interdire l'accès de cette Cour. L'intérêt public doit primer l'intérêt privé ; la difficulté qui pourra s'élever, à ce sujet, entre le gouvernement et ses ressortissants est d'ordre purement intérieur ; elle ne concerne en rien la Cour internationale (1). »

Les particuliers neutres peuvent exercer le recours, en principe, toutes les fois qu'une atteinte a été portée à leurs propriétés, mais ils peuvent être privés de leur droit si l'Etat

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 187.

dont ils sont les ressortissants juge à propos, soit de substituer son action à la leur devant la Cour, soit de leur interdire l'accès de la juridiction internationale.

Les particuliers ennemis peuvent former un recours à la Cour internationale dans deux des trois cas où ce recours est ouvert contre des décisions concernant leurs propriétés, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de marchandises ennemis chargées sur un navire neutre ou lorsque la capture a été effectuée en violation, soit d'une disposition conventionnelle en vigueur entre les Puissances belligérantes, soit d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur. Ils ne peuvent pas s'adresser à la Cour dans le cas où il s'agit d'un navire ennemi capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre. Seul, en pareil cas, l'Etat dont la neutralité a été violée a qualité pour se pourvoir devant la Cour internationale contre la sentence qui méconnaîtrait l'illégalité de la saisie, s'il n'a pas réclamé par la voie diplomatique contre cette saisie.

**239.** — « Lorsqu'en fait un recours est formé, la Cour internationale est seule compétente pour juger le point de savoir si ce recours est ou non recevable. Il n'a pas paru nécessaire de le dire expressément, ajoute le rapport, le principe étant qu'un tribunal est naturellement juge de sa propre compétence comme l'a reconnu la Convention de la Haye du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux (art. 48) ». Mais il a été entendu, sur une observation faite par M. Asser à la deuxième séance de la première commission, qu'à défaut de stipulation précise dans le texte même de la Convention, le rapport affirmerait le droit exclusif de la Cour de statuer sur l'admissibilité du recours, au cas où cette admissibilité serait contestée (1).

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 188.

**240.** — Les propriétaires de navires ou de cargaisons ne sont pas les seules personnes que puissent léser les captures. Ils peuvent, en effet, avoir concédé sur leurs biens des droits de gage ou autres analogues, avoir contracté des assurances qui ont associé ou substitué d'autres personnes aux risques encourus par les navires ou chargements saisis. Il a été facilement admis que les ayants droit, neutres ou ennemis, des propriétaires pourraient recourir à la Cour internationale. Une condition toutefois a été mise à l'admissibilité de leur recours. Il faut que ces ayants droit soient intervenus devant la juridiction du capteur. « Si donc, d'après la législation d'un pays, les propriétaires, au sens strict du mot, sont seuls admis à figurer dans un procès de prises, ils pourront aussi seuls recourir contre la décision intervenue. Les autres intéressés, assureurs, créanciers gagistes, etc..., bien que lésés par la sentence, ne pourraient l'attaquer devant la Cour internationale. Une Puissance neutre seule peut se pourvoir directement contre une décision, alors qu'elle n'a pas figuré dans l'instance à la suite de laquelle cette décision a été rendue.

« Les ayants droit dont il vient d'être parlé ne peuvent agir que dans les mêmes conditions que ceux dont ils tiennent leurs droits particuliers. Ainsi l'ayant droit d'un neutre peut être empêché d'agir par la Puissance dont il relève. Mais il ne pourrait être écarté par la Puissance dont relève le propriétaire qui lui a conféré ses droits. Cette Puissance dont le national n'aurait que peu d'intérêt dans l'affaire de la prise, pourrait peut-être, sous l'empire de considérations politiques, faire trop bon marché de la cause d'un véritable intéressé.

« On peut supposer le cas de deux ayants droit d'un même propriétaire étant de nationalité différente. Par exemple, un même navire a été assuré par deux sociétés établies dans des

pays neutres, en Belgique et en Suisse. D'une part, il n'est pas nécessaire que les deux assureurs s'unissent pour exercer le recours, chacun pouvant agir dans la mesure de son intérêt. D'autre part, un gouvernement neutre ne peut empêcher que le recours de son ressortissant. Si l'un des assureurs est empêché d'agir par son gouvernement, l'autre pourra exercer le recours pour la sauvegarde de son intérêt personnel, dans le cas où son propre gouvernement ne l'en empêche pas » (1).

C'est ce que signifie l'addition faite, à l'article 5, à la suite des observations de M. Asser à la deuxième séance de la première commission : « Ces ayants droit peuvent exercer individuellement le recours dans la mesure de leur intérêt » (2).

« Peu importe qu'il s'agisse des ayants droit d'un particulier ou d'une Puissance neutre, du moment que la propriété de celle-ci est en cause » (3).

**241. — Règles à appliquer par la Cour internationale des prises.** — Il est évident que la Cour internationale des prises doit appliquer les règles de droit international et, en premier lieu, les règles conventionnelles inscrites dans les traités « en vigueur entre le belligérant capteur et la Puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige ». Il est évident encore que, si le recours est formé par un particulier ennemi pour la violation d'une disposition légale édictée par le belligérant capteur, la Cour doit appliquer cette disposition.

Mais le droit international positif, écrit ou coutumier, ne règle pas toutes les questions qui peuvent se poser dans les

(1) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence de la Paix*, t. I, p. 189.

(2) Art. 5 § 1 *in fine*.

(3) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 189.

procès de prises. Cela est vrai, même après les Conférences de la Haye et de Londres. Cela était plus vrai encore au moment où les délégués des Puissances délibéraient sur l'institution de la Cour internationale des prises. La question de savoir quelles règles la Cour devrait appliquer, dans le silence ou l'incertitude du droit positif, avait donc une importance et une gravité toutes particulières.

A défaut des règles écrites ou coutumières, disait le rapport, la solution dictée par les principes stricts du raisonnement juridique ne paraît pas douteuse. « Là où le droit positif ne s'est pas prononcé, chaque belligérant a le droit de faire ses règlements, et on ne peut dire que ceux-ci sont contraires à un droit qui n'existe pas. Dès lors, comment le jugement d'un tribunal national de prises pourrait-il être réformé, alors qu'il n'a fait qu'appliquer régulièrement la loi de son pays, loi qui n'est contraire à aucun principe de droit international ? La conclusion serait donc qu'à défaut d'une règle internationale fermement établie, la juridiction internationale appliquera le droit du capteur.

« Sans doute il est facile d'objecter qu'on aura ainsi un droit très variable, souvent très arbitraire et même choquant, certains belligérants usant à l'excès de la latitude laissée par le droit positif. Ce serait une raison de hâter la codification de celui-ci pour faire disparaître les lacunes et les incertitudes dont on se plaint et qui amènent la situation difficile qui vient d'être signalée.

« Toutefois, après mûre réflexion, nous croyons devoir vous proposer une solution, hardie sans doute, mais de nature à améliorer sérieusement la pratique du droit international. « Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue *d'après les principes généraux de la justice et de*

*l'équité* ». Elle est ainsi appelée à faire le droit et à tenir compte de principes autres que ceux auxquels était soumise la juridiction nationale des prises dont la décision est attaquée devant la Cour internationale. Nous avons la confiance que les magistrats choisis par les Puissances seront à la hauteur de la mission qui leur est ainsi donnée, qu'ils en useront avec modération et fermeté. Ils orienteront, dans le sens de la justice, la pratique, sans la bouleverser. La crainte de leurs justes arrêts pourra être le commencement de la sagesse pour les belligérants et les juges nationaux, provoquer, de leur part, un sérieux examen de conscience, et prévenir des règlements et des jugements trop arbitraires. Les juges de la Cour internationale ne seront pas obligés de rendre deux décisions en sens contraire en appliquant successivement à deux navires neutres, saisis dans les mêmes conditions, les règlements différents faits par les deux belligérants. En définitive, la situation faite à la nouvelle Cour des prises ressemblera beaucoup à la condition qui a été longtemps celle des tribunaux dans les pays où la législation, principalement coutumière, était encore rudimentaire. Ils faisaient la loi en même temps qu'ils l'appliquaient, et leurs décisions formaient des précédents devenus une source importante du droit...

« Les idées qui viennent d'être exposées trouvent leur application en ce qui concerne l'ordre des preuves ainsi que les moyens qui peuvent être employés. Dans la plupart des pays, il existe des règles arbitraires en ce qui touche l'ordre des preuves. Pour employer une expression technique, à qui incombe le fardeau de la preuve ? Rationnellement, on devrait dire que c'est au capteur à établir la régularité de la saisie qu'il a opérée. Cela est surtout vrai au cas où il s'agit d'une infraction à la neutralité imputée à un navire neutre ; une pareille

infraction ne devrait pas être présumée. Et cependant on oblige souvent le saisi à demander la nullité de la saisie et, par suite, à prouver l'irrégularité de celle-ci, de telle sorte qu'en cas de doute, c'est le saisi demandeur qui perd son procès. Cela n'est pas équitable et cela ne s'imposera pas à la Cour internationale.

« Ce qui vient d'être dit de l'ordre des preuves s'applique aussi aux moyens au sujet desquels existent des prescriptions plus ou moins arbitraires. Comment pourra-t-on prouver la nationalité, la propriété, le domicile ? Est-ce seulement par les papiers de bord ou également par des documents produits en dehors ? Nous entendons laisser à la Cour tout pouvoir d'appréciation.

« Enfin, dans le même esprit de large équité, la Cour est autorisée à ne pas tenir compte des déchéances de procédure édictées par la législation du belligérant capteur, quand elle estimera que les conséquences en sont déraisonnables. Par exemple, il peut y avoir, dans une législation, des dispositions trop strictes quant au délai d'appel, qui établissent trop facilement des présomptions d'abandon de la réclamation, etc. » (1).

**242.** — La Déclaration de Londres a restreint le champ de l'omnipotence de la Cour des prises ; elle a, en effet, affirmé l'accord des Puissances signataires à constater que les règles contenues « dans ladite Déclaration » répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international. Elle a supprimé les controverses et fixé le droit sur les questions les plus essentielles. La Cour internationale des prises n'en conserve pas moins des pouvoirs considérables et la fa-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 191-192.

culté de faire le droit dans une mesure encore très large. Non seulement, elle apprécie souverainement les faits, mais encore elle statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité, en l'absence de règles du droit international, tant sur l'ordre et les moyens de preuves que sur le fond ; elle conserve la faculté de ne pas tenir compte des déchéances de procédure édictées par la législation du belligérant capteur. Or, si la Déclaration de Londres a établi des règles de fond précises sur les questions principales qui peuvent être soumises aux tribunaux de prises, elle n'a posé qu'un très petit nombre de règles relatives à l'ordre des preuves ; elle a très souvent, au contraire, réservé un pouvoir souverain d'appréciation à la Cour internationale. L'institution de cette Cour peut donc exercer non seulement une influence modératrice sur le jugement des faits par les tribunaux des capteurs, mais aussi une action considérable sur le développement du droit de la guerre maritime et particulièrement sur la procédure et l'administration des preuves devant les juridictions de prises.

**243. — Décisions que peut rendre la Cour internationale des prises.** — La Cour peut être saisie soit que les tribunaux du capteur aient validé une saisie, soit qu'ils aient déclaré la nullité de cette saisie.

Lorsque la saisie a été déclarée valable par les tribunaux nationaux du belligérant, la Cour internationale des prises peut en confirmer la validité ou prononcer la nullité de la capture.

Dans le premier cas, aucune difficulté ne peut s'élèver. Il est disposé du navire ou de la cargaison conformément aux lois du capteur.

Dans le second cas, la Cour ordonne la restitution du navire ou de la cargaison indûment saisis. Mais il peut se faire que

cette restitution soit insuffisante ou qu'elle soit impossible. Elle est toujours insuffisante, en fait, pour réparer le préjudice causé par la conduite au port de prises, les délais et les frais de l'instance, mais elle peut être suffisante en droit, si la saisie était justifiée par des circonstances ou des apparences qui ne devaient cependant pas entraîner de condamnation (1). Si, au contraire, le navire saisi était à l'abri de tout reproche et de tout soupçon, si le capteur a commis une faute en le conduisant au port, réparation doit être accordée, sous forme de dommages-intérêts, pour le tort injustement causé (2).

La restitution du navire et de la cargaison peut être impossible, non seulement parce que navire et cargaison ont pu être détruits par le capteur, mais aussi parce qu'ils ont pu être vendus à la suite de la sentence rendue par les tribunaux nationaux du capteur. Les Puissances signataires sont libres, en effet, de refuser aussi bien que de reconnaître un effet suspensif au recours devant la Cour internationale des prises. Si elles n'admettent pas l'effet suspensif, les décisions définitives de leurs tribunaux nationaux peuvent être exécutées avant que la Cour internationale ait pu statuer. Cette faculté d'exécution, malgré le recours, ménage les susceptibilités des Puissances qui tiennent à maintenir et à affirmer l'autorité de leurs jurisdictions nationales. Elle voile légèrement le pouvoir accordé à la Cour internationale de réformer les sentences des tribunaux nationaux, en ne laissant à l'intervention de cette Cour que les effets d'un arbitrage obligatoire sur différend né à l'occasion d'une décision rendue par une juridiction des prises. Quand, en effet, la restitution est impossible, la Cour internationale ne peut qu'allouer des indemnités.

---

(1) V. à cet égard *suprà*, n° 227.

(2) V. *suprà, ibid.*

De même, dans le cas où le recours serait exercé contre une sentence prononçant la nullité d'une capture, la Cour ne pourrait être appelée à statuer que sur des dommages-intérêts. Le recours en effet ne pourrait avoir d'autre objet que l'obtention d'indemnités refusées ou accordées dans une mesure insuffisante par les tribunaux du capteur, alors que la saisie était injustifiée.

Enfin, la Cour ne peut jamais être saisie que d'une action directe en indemnité contre l'Etat capteur, lorsque la décision dont les conséquences paraissent inacceptables aux intéressés a été rendue par un tribunal d'une Puissance ayant fait usage de la faculté autorisée par le protocole additionnel du 19 septembre 1910 (1). La Cour ne peut alors, ni valider ni annuler la capture, ni confirmer ni infirmer la décision des tribunaux nationaux. Elle ne peut que fixer le montant des dommages-intérêts à allouer, le cas échéant, aux réclamants, si la capture est considérée comme illégale (2).

En aucun cas « le capteur qui a succombé devant sa juridiction nationale ne peut recourir devant la juridiction internationale » (3).

La Cour internationale des prises n'a aucun moyen d'assurer l'exécution de ses sentences. Aussi, les Puissances signataires se sont-elles engagées « à se soumettre de bonne foi aux déci-

---

(1) « Faculté de déclarer dans l'acte de ratification ou d'adhésion que, dans les affaires de prises rentrant dans la compétence de leurs tribunaux nationaux, le recours devant la Cour internationale des prises ne pourra être exercé contre elle que sous la forme d'une action en indemnité du préjudice causé par le capteur », Art. 1 *in fine*. V. *suprà*, n° 231 et texte du protocole du 19 septembre 1910, *infra*, Appendice.

(2) Art. 2 du protocole du 19 septembre 1910.

(3) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 193.

sions » de cette Cour « et à les exécuter dans le plus bref délai possible ».

§ 2. — *Organisation de la Cour internationale des prises.*

**244.** — L'organisation de la Cour internationale des prises soulevait plusieurs questions délicates. Le projet allemand proposait d'instituer, au début de chaque guerre, une Cour temporaire. Le projet britannique proposait d'établir, dès le temps de paix, une Cour permanente. Le projet allemand composait la Cour d'amiraux belligérants et de membres de la Cour permanente d'arbitrage désignés, les uns par des Puissances neutres choisies par les belligérants, le dernier, à la requête de ces Puissances, par un troisième Etat neutre. Le projet britannique composait la Cour de jurisconsultes nommés par les Puissances dont la marine marchande dépassait 800.000 tonneaux.

**245.** — La Cour permanente parut préférable (1). La dé-

---

(1) « Selon le projet déposé au nom de la délégation d'Allemagne, dit sir Henry Howard, à la troisième séance de la sous-commission, 11 juillet 1907, la Cour ne serait constituée qu'au commencement de la guerre par les belligérants. Il ne s'agirait donc que d'un tribunal créé *ad hoc*, n'ayant aucun élément de stabilité, aucune tradition et dont le caractère transitoire ne manquerait pas de nuire à son prestige et d'enlever toute valeur morale à ses décisions. Le grand défaut, à notre avis, du système actuel réside dans le caractère national des Cours de prises qui a pour résultat de donner aux belligérants le pouvoir exclusif de déterminer les droits des neutres. Or, c'est précisément ce système que le projet allemand voudrait perpétuer, en ne donnant le droit de nomination des juges qu'aux belligérants, aux amis des belligérants ou à l'ami de leurs amis. Quelque grande que soit l'hostilité existant entre les belligérants, ils auront toujours des intérêts communs à défendre vis-à-vis des neutres, et les décisions d'un tel tribunal ne seraient jamais acceptables aux parties neutres, en raison même de sa com-

légation allemande n'en méconnaissait pas les avantages ; elle lui reprochait seulement de soulever des difficultés au sujet de sa composition. Une Cour permanente, disait M. Krieger (1), « doit être une institution mondiale jugeant des droits des ressortissants de tous les Etats. Il paraît donc logique d'assurer l'influence de la totalité de ces Etats sur sa composition. Il est bien entendu qu'il ne serait pas possible que chaque Etat particulier désignât un membre de la Cour. Une Cour composée de juges aussi nombreux ne serait guère capable d'un travail pratique. D'autre part, en restreignant le nombre des Etats autorisés à désigner les membres, on éviterait difficilement le reproche de manquer à l'équité ». Le projet britannique avait précisément l'inconvénient d'exclure un grand nombre d'Etats de la composition de la Cour. Il était évident qu'il fallait assurer à toutes les Puissances signataires une part dans la nomination des juges, mais il était difficile de trouver une formule qui permit à chacune d'être représentée, sans encombrer la Cour d'un nombre excessif de magistrats. La solution adoptée a soulevé de violentes protestations de la part du Brésil qui, se jugeant lésé, a refusé de signer la convention (2) ; elle a provoqué des critiques et des réserves de la part de plusieurs autres Puissances (3). Malgré ses imperfections, elle a été

position ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 794. — V. dans le même sens, discours de MM. Ruy-Barbosa et Choate. *Ibid.*, p. 798 et suiv.

(1) *Ibid.*, p. 797.

(2) V. Discours de M. Ruy Barbosa, deuxième séance du Comité d'examen, 17 août 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 832 et suiv. ; Troisième séance du Comité d'examen, 22 août 1907, *Ibid.*, p. 849 et suiv. ; Deuxième séance de la première commission, 10 septembre 1907, *Ibid.*, p. 1 et suiv., et pour le vote, sixième séance plénière de la Conférence, 21 septembre 1907, *Ibid.*, t. I, p. 168.

(3) *Ibid.*, t. I, p. 168-169.

acceptée par certains Etats qui, sans être entièrement satisfaits de la part qui leur était faite, étaient convaincus que l'avantage de l'institution de la Cour internationale devait l'emporter sur l'inconvénient d'une répartition défectueuse, alors surtout qu'une répartition conforme aux désirs de chacun semblait impossible (1).

La Cour comprendra quinze juges et quinze juges suppléants. Le juge absent ou empêché sera remplacé par son suppléant, mais la Cour pourra siéger valablement quand neuf juges seront présents. Chacune des huit grandes Puissances : Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie, nommera un juge et un juge suppléant et sera représentée d'une manière permanente, c'est-à-dire que, dans toute affaire, les juges de ces huit grandes Puissances seront toujours appelés à siéger. Les autres Etats nommeront au moins chacun un juge ou un juge suppléant, mais leurs juges ou juges suppléants ne seront pas toujours appelés à siéger ; ils ne le seront qu'à tour de rôle, conformément à un tableau annexé à la Convention. D'après ce tableau, le temps durant lequel ils pourront siéger a été déterminé en tenant compte de divers éléments tels que l'importance de la marine de guerre, le tonnage de la marine marchande ou les chiffres du commerce extérieur (2).

(1) V. les déclarations de M. Larreta au nom de la délégation de la République Argentine, *Ibid.*, t. II, p. 13 et suiv. et par M. Hagerup au nom de la Norvège, *Ibid.*, p. 16 et suiv.

(2) Annexe de l'article 15 : Distribution des juges et juges suppléants par Pays pour chaque année de la période de six ans :

1<sup>re</sup> ANNÉE : *Juges* : Argentine, Colombie, Espagne, Grèce, Norvège, Pays-Bas, Turquie.

*Juges suppléants* : Paraguay, Bolivie, Espagne, Roumanie, Suède, Belgique, Perse.

2<sup>e</sup> ANNÉE : *Juges* : Argentine, Espagne, Grèce, Norvège, Pays-

Le rapport de M. Renault expose, dans les termes suivants, les raisons et les conséquences de la composition de la Cour : « Puisqu'il ne doit y avoir que quinze juges et qu'il y a 46 Etats, dit-il (1), on ne peut donner, à chaque Etat, le droit de nommer un juge dans les mêmes conditions. C'est là qu'on s'est forcément heurté à de grandes difficultés et à de naturelles susceptibilités. On pourrait évidemment, pour sortir d'embarras, songer à des combinaisons variées qui auraient le mérite d'être très ingénieuses, mais qui auraient le tort de ne pouvoir être acceptées par les Etats dont le concours est indispensable pour fonder la nouvelle institution. Il faut que les Etats qui se considèrent comme traités peu favorablement par la répartition des magistrats se disent que les Puissances qui vont avoir une situation privilégiée quant à la désignation de, juges, sont précisément celles qui font le plus réel sacrifice en concourant à l'institution d'une juridiction internationale. Ce

Bas, Turquie, Uruguay.

*Juges suppléants* : Panama, Espagne, Roumanie, Suède, Belgique, Luxembourg, Costa-Rica.

3<sup>e</sup> ANNÉE : *Juges* : Brésil, Chine, Espagne, Pays-Bas, Roumanie, Suède, Vénézuéla.

*Juges suppléants* : Dominicaine, Turquie, Portugal, Suisse, Grèce, Danemark, Haïti.

4<sup>e</sup> ANNÉE : *Juges* : Brésil, Chine, Espagne, Pérou, Roumanie, Suède, Suisse.

*Juges suppléants* : Guatemala, Turquie, Portugal, Honduras, Grèce, Danemark, Pays-Bas.

5<sup>e</sup> ANNÉE : *Juges* : Belgique, Bulgarie, Chili, Danemark, Mexique, Perse, Portugal.

*Juges suppléants* : Pays-Bas, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Cuba, Chine, Espagne.

6<sup>e</sup> ANNÉE : *Juges* : Belgique, Chili, Danemark, Mexique, Portugal, Serbie, Siam.

*Juges suppléants* : Pays-Bas, Salvador, Norvège, Equateur, Espagne, Bulgarie, Chine.

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 196-197.

sont elles qui joueront le plus ordinairement le rôle de belligérants ; ce sont donc elles qui consentent à ce que la décision de leurs tribunaux de prises puisse être révisée par la juridiction internationale, à ce que celle-ci soit, de cette façon, appelée à apprécier les actes de leurs officiers de marine.

« Les intérêts commerciaux d'un petit Etat neutre ne seront-ils pas plus efficacement garantis par le fonctionnement de la nouvelle juridiction, que si cet Etat neutre devait compter uniquement sur l'impartialité du tribunal des prises du capteur ou sur l'issue d'une réclamation diplomatique ? La réponse n'est pas douteuse. Les divers systèmes juridiques seront représentés dans la Cour où l'on ne pourra dire que telle ou telle influence politique sera prépondérante. Outre qu'il est à supposer que les juges choisis se dégageront d'un étroit esprit national pour avoir uniquement la préoccupation de faire bonne justice à tous, ils se neutraliseraient s'il en était autrement.

« Si on fait remarquer que la guerre n'est pas faite seulement par les grandes Puissances, qu'elle peut être faite par une Puissance moins bien avantageée que celles-ci au point de vue de la désignation des membres de la Cour, il convient de faire remarquer que le cas a été prévu et que l'on a sauvegardé le droit essentiel de tout Etat en cette matière, celui de ne pas voir les décisions de ses tribunaux de prises infirmées par une juridiction dans laquelle il ne serait pas représenté. D'après l'article 16, une Puissance belligérante peut toujours demander que le juge titulaire ou, à défaut, le juge suppléant, nommé par elle, prenne part au jugement de toutes les affaires provenant de la guerre. C'est là une garantie dont l'importance ne saurait être méconnue.

« Après ces considérations générales, exposons brièvement le système que vous propose la première commission.

« Toutes les Puissances nomment des magistrats de la Cour internationale, mais ces magistrats ne sont pas appelés à siéger de la même façon. Huit Puissances ont paru avoir un intérêt prépondérant par leur marine de guerre, le tonnage de leur marine marchande, l'importance de leur commerce maritime, de telle sorte que, par suite de la combinaison de ces divers éléments, la juridiction d'une Cour internationale des prises les concerne tout particulièrement, elles et leurs sujets, qu'elles soient neutres ou belligérantes. Les juges nommés par ces Puissances sont donc toujours appelés à siéger. Il n'est pas sans intérêt de noter que, si ces huit Puissances sont ici sur le même pied, il y a cependant entre elles de très grandes différences quant à la marine militaire et quant à la marine marchande ; il n'est pas besoin de citer des exemples.

« Pour les autres Puissances, il y a un tour de rôle réglé par un tableau qui sera annexé à la Convention et qui indique, année par année, les juges et leurs juges suppléants respectifs. Le juge de telle Puissance siégera les trois premières années, le juge de telle autre les deux dernières années. On s'est efforcé de faire un classement acceptable, en tenant compte des différents facteurs qui entrent en jeu. Que la répartition puisse être critiquée sur tel et tel point, cela est possible et déjà la critique s'est exercée avec habileté et éloquence. Il n'est pas étonnant que des inégalités puissent être signalées entre Etats placés dans la même catégorie ; des inégalités plus grandes encore, s'il est possible, existent, comme il a été dit plus haut, entre les Etats qui ont un juge permanent.

« Deux observations doivent seulement être ajoutées. Une Puissance qui a, par exemple, le droit d'avoir un juge siégeant les trois premières années et un juge suppléant pour les trois autres années, aura la faculté de désigner la même personne

pour exercer successivement ces deux fonctions. Cela n'est pas inutile à dire, parce qu'au premier abord, il semblerait un peu étrange qu'après avoir été juge, on fût juge suppléant.

« Il s'agit ici de fonctions complètement distinctes dont l'exercice successif par la même personne est tout naturel.

« En outre, une Puissance n'est nullement tenue de choisir un juge de sa nationalité. Déjà, pour la Cour permanente d'arbitrage instituée par la Convention du 29 juillet 1899, des Puissances ont fait figurer, sur leurs listes, des jurisconsultes n'étant pas leurs sujets. Rien n'empêcherait donc plusieurs Puissances de s'entendre pour désigner la même personne comme juge. Par exemple, l'Etat A, ayant droit à un juge pour la première année, l'Etat B à un juge pour la deuxième année et, l'Etat C à un juge pour la troisième année, ces trois Etats pourraient faire porter leur choix sur la même personne qui siégerait ainsi trois ans à des titres divers ».

**246.** — Le projet britannique stipulait que la Cour comprendrait tous les juges et siégerait « au complet exception faite des juges désignés par les Puissances en cause » (1). L'exclusion des juges nommés par les Etats en litige paraissait, aux Anglais, une garantie utile, si ce n'est même nécessaire, de l'impartialité de la Cour. Cette opinion fut combattue. « Si l'on devait admettre, dit M. Krieger à la troisième séance de la sous-commission (2), que l'impartialité des membres de la Cour pourrait être influencée par les intérêts de leurs compatriotes, l'acceptation de la proposition britannique ne donnerait pas non plus une garantie absolue de l'impartialité des

(1) Art. 12, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 1077.

(2) 11 juillet 1907. *Ibid.*, t. II, p. 799-800.

juges. Tous les neutres sont d'abord intéressés à la restriction des droits des belligérants. Tout juge appartenant à un Etat neutre, pourrait, en outre, être impressionné par la considération que la décision qu'il prend en faveur d'un neutre ou d'un belligérant, préjugerait, le cas échéant, les intérêts de ses compatriotes. On pourrait enfin citer des cas où les intérêts de tant de nations différentes seraient engagés qu'il resterait à peine, au sein du tribunal, quelque membre qui ne fût intéressé en ce sens à l'issue du litige ». Il y a d'ailleurs certainement intérêt à ce que, dans la Cour internationale des prises, des juges nationaux puissent présenter, dans la chambre du conseil, toutes les observations nécessaires pour faire comprendre exactement les thèses soutenues par les gouvernements belligérants et les arguments invoqués à l'appui de ces thèses. Il n'en résulte pas qu'ils doivent, oubliant leur mission de juges, se faire les avocats de leurs intérêts nationaux. Les erreurs de jugement auxquelles ils pourraient parfois se laisser entraîner trouveraient d'ailleurs leur correctif dans le nombre de juges appelés à statuer dans la Cour internationale. Enfin, selon la très juste et fine remarque de M. Renault, la présence d'un juge nommé par la Puissance belligérante intéressée dans l'affaire « évitera que la sentence contienne des motifs qui pourraient, sans la volonté de ses rédacteurs, éveiller de légitimes susceptibilités. Il y a diverses manières d'avoir raison et de condamner un plaigneur et il ne faut pas que la forme aggrave le mécontentement produit par le fond » (1).

**247.** — En attribuant à chacune des huit grandes Puissances

---

(1) Rapport, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 198.

ces un juge permanent appelé à siéger dans toutes les affaires, la Convention assurait le bénéfice de la présence d'un juge national dans la Cour à ces Puissances lorsqu'elles seraient belligérantes, et le motif allégué en faveur de l'attribution d'un juge permanent était précisément que ces Puissances étaient plus exposées à être entraînées dans des guerres.

M. de Hammarskjöld, délégué de Suède, en avait conclu très justement qu'il serait logique de stipuler, au profit des petits Etats, le droit d'être représentés, dans la Cour, pour les affaires qui proviendraient de guerres où ils seraient parties. L'article 16, ainsi qu'il a été dit dans le rapport de M. Renault (1), a consacré le principe que tout Etat belligérant a droit d'avoir un juge siégeant dans toutes les instances relatives à la guerre. Aux termes de cet article, « si une Puissance belligérante n'a pas, d'après le tour de rôle, un juge siégeant dans la Cour, elle peut demander que le juge nommé par elle prenne part au jugement de toutes les affaires provenant de la guerre. Dans ce cas », afin de ne pas modifier le nombre des juges appelés à siéger, « le sort détermine lequel des juges siégeant en vertu du tour de rôle doit s'abstenir. L'exclusion par le sort ne saurait », bien entendu, « atteindre le juge nommé par l'autre belligérant ».

**248.** — Le projet allemand proposait d'introduire deux amiraux belligérants dans la Cour internationale des prises, « parce qu'ils sont à même d'éclairer les points de fait et qu'il semble utile d'avoir recours à leur expérience technique pour juger des actes de guerre » (2). La présence d'officiers de ma-

(1) V. *suprà*, n° 245.

(2) Observations de M. Krieger à la troisième séance de la sous-commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. II, p. 799.

rine peut, en effet, présenter de grands avantages. « L'Etat dont les croiseurs ont fait les saisies dont la régularité est attaquée devant la Cour internationale, aura souvent un intérêt de premier ordre à ce que les actes des commandants de ces croiseurs sont expliqués avec compétence et autorité »(1). Toutefois il a paru également superflu de donner voix délibérative aux officiers de marine et d'admettre simultanément des officiers des deux belligérants. L'idée a prévalu que la Cour devait ne compter comme juges que des jurisconsultes ; les officiers de marine n'auront que voix consultative et titre d'assesseurs. D'autre part, leur concours ainsi limité n'a de raison d'être que pour expliquer les actes des parties en cause. Le belligérant capteur pourra toujours être représenté par un officier de marine, mais l'autre belligérant n'aura motif de l'être que dans les instances engagées sur recours d'un de ses nationaux. Par contre, les Etats neutres auront également le droit de désigner un officier dans les procès les concernant.

C'est ce qu'exprime l'article 18, dans les termes qui suivent : « Le belligérant capteur a le droit de désigner un officier de marine d'un grade élevé qui siégera en qualité d'assesseur avec voix consultative. La même faculté appartiendra à la Puissance neutre, qui est elle-même partie au litige, ou à la Puissance dont le ressortissant est partie au litige ; s'il y a, par application de cette dernière disposition, plusieurs Puissances intéressées, elles doivent se concerter, au besoin par le sort, sur l'officier à désigner ». Les assesseurs, dans les affaires qu'ils sont admis à suivre, participent à toutes les opérations et délibérations de la Cour, en chambre du conseil aussi bien qu'en audience publique ; ils doivent, en effet, être en mesure d'é-

---

(1) Rapport de M. Renault. *Ibid.*, t. I, p. 199.

clairer la Cour, en toutes circonstances, de leurs explications et de leurs avis.

**249.** — Les juges et juges suppléants devront tous, aux termes de l'article 10, « être des jurisconsultes d'une compétence reconnue dans les questions de droit international maritime et jouissant de la plus haute considération morale ». Ils devront être nommés dans les six mois qui suivront la ratification de la Convention. Ils seront nommés pour une période de six ans à compter de la date où leur nomination aura été notifiée au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye. Leur mandat ne pourra leur être retiré pendant la période pour laquelle la nomination aura été faite ; il pourra être renouvelé à l'expiration de cette période. En cas de décès ou de démission d'un juge ou d'un juge suppléant, il sera pourvu à leur remplacement, mais la nomination sera faite pour six ans et non pour le temps qui resterait à courir sur la période du juge remplacé (1).

**250.** — Les juges de la Cour internationale des prises sont égaux entre eux et prennent rang, d'après la date de la notification de leur nomination pour les juges permanents, et d'après la date de leur entrée en fonctions, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier de l'année où ils peuvent être effectivement appelés à siéger, pour les juges qui siègent à tour de rôle. Au cas où la date est la même, la préséance appartient au plus âgé. Les juges suppléants sont, dans l'exercice de leurs fonctions, assimilés aux juges titulaires, mais ils ne prennent rang qu'après eux (2).

Les juges jouissent des priviléges et immunités diplomati-

---

(1) Art. 11.

(2) Art. 12.

ques dans l'exercice de leurs fonctions, à condition d'être en dehors de leur pays. Avant de prendre possession de leur siège, ils doivent, devant le conseil administratif, prêter serment ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs fonctions avec impartialité et en toute conscience (1).

**251.** — Certaines incompatibilités ont été établies en vue d'écartier tout soupçon de partialité. Ainsi, d'une part, ne pourra « siéger le juge qui, à un titre quelconque, aura concouru à la décision des tribunaux nationaux ou aura figuré dans l'instance comme conseil ou avocat d'une partie » ; d'autre part, « aucun juge, titulaire ou suppléant, ne pourra intervenir comme agent ou comme avocat devant la Cour internationale des prises ni y agir pour une partie, en quelque qualité que ce soit, pendant toute la durée de ses fonctions » (2).

**252.** — Les juges titulaires ou suppléants de la Cour n'ont de rétribution que lorsqu'ils exercent réellement leurs fonctions. Ils ont droit, en pareil cas, d'une part à une indemnité de voyage pour tout déplacement nécessité par le service de la Cour et, en outre, à une somme de cent florins néerlandais par jour de service effectif. Ces allocations leur sont versées par l'entremise du bureau international de la Cour permanente d'arbitrage. Les juges ne peuvent recevoir, de leur propre gouvernement ou de celui d'une autre Puissance, aucune rémunération comme membres de la Cour (3).

(1) Art. 13.

(2) Art. 17.

(3) Art. 20 : « Ce qui ne saurait exclure, ajoute le rapport, la possibilité de recevoir une rémunération à un autre titre. Les Puissances peuvent, dans les termes de l'article 10, alinéa 1, désigner comme juges des magistrats, des fonctionnaires, des professeurs, qui sont naturellement rétribués en raison de ces fonctions mêmes ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 200.

253. — La Cour internationale des prises a son siège à la Haye et ne peut, sauf le cas de force majeure, le transporter ailleurs qu'avec l'assentiment des parties belligérantes.

Elle est assistée par le conseil administratif et par le bureau international institués, en 1899, pour la Cour permanente d'arbitrage.

Le conseil administratif, toutefois, ne doit comprendre, en ce qui concerne la Cour internationale des prises, que les représentants des Puissances signataires de la Convention du 18 octobre 1907 ; il remplira les mêmes fonctions à l'égard de la Cour des prises qu'à l'égard de la Cour permanente d'arbitrage (1).

Le bureau international devra mettre ses locaux et son organisation à la disposition de la Cour. Il lui servira de greffe ; il aura la garde des archives et la gestion des affaires administratives. Les fonctions de greffier seront remplies par le secrétaire général du bureau international. La Cour désignera elle-

---

(1) Ces fonctions sont définies dans l'article 49 de la Convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Le Conseil « a la direction et le contrôle du bureau international ». Il « arrête son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires. Il décide toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour. Il a tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du bureau. Il fixe les traitements et salaires et contrôle la dépense générale. La présence de neuf membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil « communique sans délai aux Puissances contractantes les règlements adoptés par lui. Il leur présente, chaque année, un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses... » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 613 et Louis Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, p. 81.

même les secrétaires adjoints au greffier, les traducteurs et sténographes dont elle aura besoin « de la manière qui lui conviendra le mieux et qu'elle pourra fixer par son règlement d'ordre intérieur » (1).

**254.** — Tous les trois ans, la Cour élira son président et son vice-président, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Après deux tours de scrutin, l'élection se fera à la majorité relative et, en cas de partage des voix, le sort décidera (art. 19).

**255.** — La Cour décidera du choix de la langue dont elle fera usage pour ses décisions ainsi que pour ses procès-verbaux ; elle ne devra faire usage que d'une seule langue parce que « l'expérience prouve que la coexistence de deux jugements en deux langues différentes et ayant la même autorité est pleine d'inconvénients. Seulement, la Cour peut permettre qu'on emploie devant elle plusieurs langues, soit pour les mémoires, soit pour les plaidoiries ; elle appréciera suivant les circonstances. — A ce pouvoir discrétionnaire », toutefois, « une limite est apportée » (2). Dans tous les cas, la langue officielle des tribunaux nationaux qui auront connu de l'affaire pourra être employée.

**256.** — Pour toutes les notifications à faire comme pour les preuves à recueillir, la Cour pourra soit s'adresser directement au gouvernement de la Puissance sur le territoire de laquelle la notification devrait être faite ou la preuve être recueillie, soit recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle siégera. Les requêtes adressées à cet effet ne pourront être refusées que si la Puissance requise les juge de na-

(1) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 201.

(2) Art. 27.

ture à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. Les notifications à faire aux parties dans le lieu où siège la Cour pourront être exécutées par le bureau international.

**257.** — Les parties en instance devant la Cour internationale des prises y seront représentées dans des conditions un peu différentes selon qu'il s'agira d'Etats ou de particuliers.

Les Etats auront le droit de nommer des agents spéciaux pour servir d'intermédiaires entre eux et la Cour ; ils pourront, en outre, charger des avocats de la défense de leurs droits et intérêts. Ils désigneront les uns et les autres comme ils l'entendent, sans aucune restriction. Les particuliers, au contraire, seront astreints à choisir leurs mandataires « dans certaines catégories de personnes, qui offrent à la Cour la garantie dont elle a besoin » (1) : avocats autorisés à plaider devant une Cour d'appel ou une Cour suprême de l'un des pays signataires, avoués auprès de ces Cours ou professeurs de droit à une école d'enseignement supérieur d'un de ces pays.

### § 3. — Procédure devant la Cour internationale des prises.

**258.** — La Convention du 18 octobre 1907 détermine les diverses manières de former le recours devant la Cour internationale des prises, puis la procédure de l'instruction, des débats et du jugement, enfin le mode de règlement des frais ; elle fixe, en outre, d'une part, les attributions de la Cour en ce qui concerne le règlement intérieur, d'autre part, le rôle d'une délégation de la Cour, investie de certains pouvoirs.

**259. — Formes du recours.** — Le recours à la Cour internationale des prises peut être formé soit contre une décision

---

(1) Rapport de M. Renault. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 202.

définitive d'une juridiction nationale, soit à raison de l'absence de décision définitive dans le délai de deux ans à compter de la capture. Les conditions à remplir diffèrent quelque peu dans les deux cas.

**260.** — Le recours contre une décision définitive d'une juridiction nationale de prises doit être formé dans le délai de cent vingt jours à partir du jour où cette décision a été ou a dû être connue des parties intéressées, c'est-à-dire à partir du jour où elle a été prononcée en séance publique ou notifiée.

Il peut être formé au moyen d'une déclaration écrite, faite devant le tribunal national qui a statué, suivant la forme usitée dans le pays où siège ce tribunal ou adressée au bureau international de la Cour des prises. Le bureau international peut être saisi même par télégramme.

Le recours doit nécessairement être adressé au bureau international, lorsqu'il ne peut revêtir que la forme d'une action directe en indemnité contre l'Etat capteur, selon le protocole additionnel du 19 septembre 1910 (1).

Lorsqu'un recours est formé, « il faut que le dossier de l'affaire soit mis, le plus tôt possible, à la disposition de la Cour internationale, par l'intermédiaire du bureau international qui lui sert de greffe. Si c'est le tribunal national qui a reçu la déclaration, il expédie, dans un bref délai, le dossier au bureau international. Il ne peut exercer aucun contrôle sur la déclaration de recours et doit faire l'expédition, même s'il estime que le délai de recours est expiré ou que le recours n'est pas admissible » (2). La Cour est, en effet, seule compétente pour

(1) V. *suprà*, n° 231 et art. 3 du protocole additionnel *infra*, appendice.

(2) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 203.

statuer sur la recevabilité du pourvoi ; le dossier doit donc lui être transmis, alors même que le pourvoi serait manifestement inadmissible (1).

Si la déclaration de recours a été faite au bureau international, le tribunal national en est avisé par le bureau auquel il doit expédier le dossier.

Toutefois, dans le cas où le recours ne peut prendre la forme que d'une action en indemnité, par application du protocole du 19 septembre 1910, le bureau international doit aviser de la déclaration d'instance non pas le tribunal national, mais le gouvernement du belligérant capteur. C'est à ce gouvernement qu'incombe alors l'obligation de transmettre, dans les sept jours, le dossier de l'affaire à la Cour internationale (2), sans examiner si les délais prescrits pour le recours ont été observés.

Lorsque le recours est formé par un particulier neutre, le bureau international doit en aviser immédiatement, par télégramme, la Puissance dont relève l'auteur du pourvoi afin de

(1) « Si dans l'article 29, alinéa 1, dit le rapport, le projet dispose que le tribunal national devant lequel a été faite une déclaration de recours, doit expédier le dossier de l'affaire au bureau international *sans examiner si le délai a été observé*, c'est que, comme il s'agit alors d'une constatation purement matérielle, le tribunal aurait pu être tenté de la faire et d'en tirer la conclusion qu'il était inutile de transmettre le dossier d'une affaire définitivement terminée. On ne peut conclure d'une pareille disposition que le tribunal aurait, dans d'autres cas, un pouvoir d'appréciation qui ne saurait lui appartenir. Il doit *toujours* transmettre le dossier, puisque la Cour est seule juge de la suite à donner à l'affaire. Telle est l'explication donnée par le rapporteur à la première commission (séance du 10 septembre) sur une demande d'explication de S. E. M. Asser. Cette explication n'a pas rencontré d'objection et il n'a pas paru nécessaire de faire d'addition au texte ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 188.

(2) « En y joignant, le cas échéant, une copie certifiée conforme de la décision rendue par le tribunal national ». Art. 6 du protocole du 19 septembre 1910. V. *infra*, Appendice.

permettre à cette Puissance de faire valoir le droit qui lui est reconnu, soit de se substituer à son ressortissant, soit de lui interdire l'accès de la Cour. « On n'a pas cru pouvoir fixer le délai dans lequel la Puissance devait faire connaître le parti qu'elle prenait. Il est évident que, par la nature des choses, la décision doit être prise promptement. Il ne conviendrait pas de laisser s'engager une procédure à laquelle il devrait être mis brusquement fin » (1).

**261.** — Le recours pour défaut de sentence définitive dans les deux ans à dater de la capture doit être introduit dans les trente jours qui suivent l'expiration du délai de deux ans. Il ne peut être adressé qu'au bureau international qui avise le tribunal national pour envoi du dossier et, le cas échéant, la Puissance neutre dont relève l'auteur du recours.

**262.** — Le recours formé tardivement, c'est-à-dire après expiration du délai de cent vingt jours après décision définitive des tribunaux du capteur ou du délai de trente jours au cas de défaut de sentence définitive dans les deux ans, doit, en principe, être déclaré non recevable par la Cour internationale des prises et, « comme il s'agit d'une constatation matérielle, il n'y a pas besoin de débats et la partie adverse n'a pas à être avertie » (2).

Cependant, le pourvoi tardif peut être admis, si son auteur établit que « c'est par suite d'un empêchement de force majeure qu'il ne s'est pas pourvu dans les cent vingt jours ou dans les trente jours, selon le cas. La Cour a tout pouvoir d'appréciation au sujet de la nature de l'empêchement, et si elle estime

(1) Rapport de M. Renault. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 203.

(2) Rapport de M. Renault. *Ibid.*, t. I, p. 204.

que, vraiment, cet empêchement a fait obstacle à l'exercice du droit, elle peut relever la partie de la déchéance encourue. Comme il ne faut pas qu'il y ait indéfiniment incertitude, le recours doit être formé dans les soixante jours qui ont suivi la cessation de l'empêchement » (1). L'auteur du pourvoi ne peut être relevé de la déchéance qu'après que son adversaire a été entendu. Il est équitable que la situation de ce dernier ne puisse être modifiée sans qu'il ait été mis en mesure de combattre les allégations produites à l'effet de justifier l'inaction (2).

**263.** — Si le recours a été formé en temps utile, la Cour doit notifier « d'office et sans délai à la partie adverse une copie certifiée conforme de la déclaration » (Art. 32).

S'il y a plusieurs intéressés ayant le droit d'exercer le recours, ou si, le pourvoi ayant été formé par un particulier neutre, la Puissance dont relève ce particulier n'a pas fait connaître le parti auquel elle s'arrête; la Cour doit attendre, pour se saisir de l'affaire, l'expiration des délais de cent vingt ou de trente jours, afin que la procédure puisse être poursuivie en même temps à l'égard de toutes les parties en cause. Si tous les intéressés avaient fait connaître leurs intentions avant l'expiration des délais, la raison de sursis ayant disparu, la Cour pourrait évidemment commencer ses opérations (3)

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 204.

(2) V. *Ibid.*

(3) Art. 33 : « Plusieurs parties, dit le rapport, peuvent être intéressées dans une instance de prise, par exemple le propriétaire du navire et les différents propriétaires du chargement. La décision étant intervenue, une des parties se pourvoit dès le commencement du délai de cent vingt jours ; la Cour ne doit pas se saisir aussitôt de l'affaire, mais doit attendre l'expiration du délai pour que, si d'autres parties exercent leur recours, la procédure se poursuive en même temps à l'égard de toutes. Nous venons de prévoir le cas le plus ordinaire, celui d'une décision des tribunaux natio-

**264. — Procédure.** — La procédure devant la Cour internationale des prises comprend deux phrases distinctes : l'instruction écrite et les débats oraux.

L'instruction écrite consiste dans le dépôt et l'échange d'exposés, de contre-exposés, et au besoin, de répliques dont l'ordre et les délais sont fixés par la Cour. Les parties y joignent toutes pièces et documents dont elles comptent se servir.

Toute pièce, produite par une partie, doit être communiquée, en copie certifiée conforme, à l'autre partie, par l'intermédiaire de la Cour (1).

Lorsque l'instruction écrite est terminée, « il y a lieu à une audience publique dont le jour est fixé par la Cour. Dans cette audience, les parties exposent l'état de l'affaire en fait et en droit. La Cour peut, en tout état de cause, suspendre les plaidoiries, soit à la demande d'une des parties, soit d'office, pour procéder à une information complémentaire » (2). Elle « peut ordonner que l'information complémentaire aura lieu soit conformément aux dispositions de l'article 27 », c'est-à-dire par les soins des autorités d'Etats étrangers auxquels requête sera adressée à cet effet, « soit directement devant elle ou de-

naux, contre laquelle on se pourvoit ; la même idée trouve son application dans l'hypothèse où le recours est formé directement en l'absence d'une décision définitive dans les deux ans.

« Enfin, toutes les fois que le recours est formé par un particulier neutre, la Cour surseoit jusqu'à ce que la Puissance dont relève ce particulier ait fait connaître si elle entendait se prévaloir du droit qui lui appartient d'intervenir pour plaider elle-même ou empêcher le recours. Si la Puissance dûment avisée garde le silence, la Cour appréciera s'il convient de passer outre. Le droit de la partie ne peut être tenu indéfiniment en échec par la simple abstention de la Puissance dont elle relève ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 204-205.

(1) Art. 34.

(2) Art. 35.

vant un ou plusieurs de ses membres en tant que cela peut se faire sans moyen coercitif ou comminatoire. Si des mesures d'information doivent être prises par des membres de la Cour en dehors du territoire où elle a son siège, l'assentiment du gouvernement étranger doit être obtenu » (1).

« C'est une règle fondamentale que toutes les mesures d'instruction doivent être contradictoires ou, tout au moins, que les parties doivent être appelées à y assister » (2). Une copie certifiée conforme des procès-verbaux doit leur être remise (3).

**265.**— « Les débats sont dirigés par le président ou le vice-président et, en cas d'absence ou d'empêchement de l'un et de l'autre, par le plus ancien des juges présents » (4). Mais « le juge nommé par une partie belligérante ne peut siéger comme président » (5). Cette règle est absolue « et s'applique à toutes les affaires relatives à la guerre, quand même la Puissance qui a nommé le juge ne serait pas partie (6) ». Les débats sont publics, sauf « le droit, pour une Puissance en litige, d'exiger qu'il y soit procédé à huis clos » (7), si elle juge « que la publicité aurait des inconvénients en ce qui touche certaines explications à fournir » (8). Les débats sont consignés dans des procès-verbaux que signent le président et le greffier et qui, seuls, ont caractère authentique (9). Ces procès-verbaux « relatent les faits qui se sont passés à l'audience ; ils ne donnent pas la

(1) Art. 36.

(2) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 206.

(3) Art. 37.

(4) Art. 38.

(5) *Ibid.*

(6) Rapport de M. Renault, t. I, p. 206.

(7) *Ibid.*

(8) *Ibid.*

(9) Art. 39.

reproduction ou l'analyse des plaidoiries. S'il convient à la Cour de les faire sténographier pour son information personnelle, les plaidoiries ne deviennent pas pour cela des documents officiels » (1).

Si l'une des parties ne compare pas, bien qu'elle ait été régulièrement citée, ou si elle n'agit pas dans les délais fixés par la Cour, il est procédé sans elle. La Cour décide d'après les éléments d'appreciation dont elle dispose. Elle doit notifier d'office « aux parties toutes décisions ou ordonnances prises en leur absence » (2).

**266.** — En ce qui concerne le jugement, la Cour a, en principe, toute liberté pour apprécier « l'ensemble des actes, preuves et déclarations orales » (3) qui lui « sont fournis pour déterminer sa conviction. Il n'y a pas ici un système légal de preuves » (4). Exception toutefois doit être faite dans les cas où un texte conventionnel, tel que la Déclaration de Londres, établit des présomptions absolues ou relatives. La Cour doit nécessairement en tenir compte.

Les délibérations de la Cour ont lieu à huis clos, mais les assesseurs ont droit d'y assister. Elles doivent rester secrètes. « Bien qu'il puisse y avoir des règles différentes, dit le rapport (5), dans les pays représentés à la Conférence au sujet du secret des délibérations d'un corps judiciaire, ce secret a paru indispensable ici à raison de la nature des affaires. Il y a des juges de nationalités diverses qui doivent statuer en leur âme

(1) Rapport de M. Renault, *loc. cit.*, p. 206.

(2) Art. 41.

(3) Art. 42.

(4) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 207.

(5) *Ibid.*

et conscience ; il ne faut pas que l'on puisse rattacher les opinions émises à la nationalité de leurs auteurs. L'autorité de la sentence en souffrirait et la situation personnelle des juges pourrait en être gênée ».

Toute décision doit être prise à la majorité des juges présents. En cas de partage des voix — ce qui peut arriver si la Cour siège en nombre pair — la voix du dernier des juges, dans l'ordre de préséance établi d'après l'article 12 alinéa 1, n'est pas comptée (1).

L'arrêt de la Cour doit être motivé. Il doit mentionner les noms des juges qui y ont participé ainsi que les noms des assesseurs s'il y a lieu, mais il ne doit être signé que par le président et par le greffier. La signature du Président atteste l'authenticité de la sentence ; elle n'implique nullement que le président approuve cette sentence (2).

L'arrêt doit être prononcé en séance publique, les parties présentes ou dûment appelées ; il est notifié d'office aux parties.

Cette notification faite, la Cour doit retourner, au tribunal national des prises, le dossier qu'elle en avait reçu, en y joignant « copie des décisions intervenues et des procès-verbaux de l'instruction, afin que le tribunal puisse se rendre compte des motifs qui ont amené la Cour internationale à confirmer ou à réformer sa sentence » (3). Toutefois la Cour doit retourner le dossier et copie des décisions et procès-verbaux au gouvernement du belligérant capteur et non au tribunal national, dans le cas où, en vertu du protocole du 19 septembre 1910, le recours ne pouvait être exercé devant elle que sous la forme

(1) Art. 43. Sur l'ordre de préséance, V. *suprà*, n° 250.

(2) Art. 44 et rapport de M. Renault, *loc. cit.*, p. 207.

(3) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 208.

d'une action en indemnité du préjudice causé par la capture (1).

**267. Règlement des frais.** — Les frais généraux de la Cour internationale des prises, c'est-à-dire les dépenses d'administration, les indemnités allouées aux juges, secrétaires, sténographes, traducteurs, incombeant aux Puissances signataires. Toutefois les parties qui succomberont auront à fournir une contribution à ces frais généraux. Les frais des instances, frais de procédure et de défense, sont à la charge des plaigneurs.

**268.** — En ce qui concerne la répartition des frais généraux de la Cour, on avait d'abord pensé à introduire le système admis pour l'union postale universelle. « Après réflexion, un système plus équitable a prévalu. Chaque Puissance doit contribuer aux frais dans la mesure où elle participe à la désignation des juges. Ainsi, la Puissance qui doit avoir un juge pouvant être appelé à siéger chaque année, supportera le quinzième des frais ; la Puissance dont le juge ne doit siéger que deux ans, supportera le tiers de la part mise à la charge de la précédente. La désignation de juges suppléants ne donne pas lieu à contribution » (2).

Le bureau international aura la gestion des fonds de la Cour sous la surveillance du conseil administratif. C'est le conseil administratif qui s'adressera aux Puissances pour en obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

**269.** — En ce qui concerne les frais des instances, chaque partie devra supporter les frais occasionnés par sa propre défense. La partie qui succombera devra, en outre, supporter les frais causés par la procédure. De plus, elle devra verser un

---

(1) V. *suprà*, n° 231, 243, 260.

(2) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 209.

centième de la valeur de l'objet litigieux, à titre de contribution aux frais généraux de la Cour. L'arrêt déterminera le montant des frais et celui de la contribution.

« L'expression *objet litigieux*, dit le rapport (1), a un sens large. Elle désigne l'intérêt du procès qui peut porter sur le navire ou le chargement saisis ou bien sur la différence entre le montant des dommages-intérêts alloués par le tribunal national et le montant réclamé par la partie qui a formé le recours.

**270.** — « Si le recours est exercé par un particulier, il pourrait être difficile, au cas où il succomberait, d'assurer, contre lui, l'exécution de la condamnation aux frais et à la contribution ; des obstacles de droit ou de fait pourraient se présenter. Pour les écarter, une caution doit être fournie. Le montant en est fixé par la Cour. On n'indique pas le moment où le cautionnement doit être versé ; en règle, ce sera dès que le recours aura été formé. L'ouverture de la procédure pourra être subordonnée par la Cour à l'acquittement de cette obligation. Les circonstances pourront motiver un retard.

« Aucune obligation de ce genre n'est mise à la charge de l'Etat qui est partie au litige. Son engagement d'exécuter la sentence dans le plus bref délai suffit » (2).

**271. — Règlement d'ordre intérieur.** — La Cour internationale des prises doit, dans l'année de la ratification de la Convention, se réunir pour élaborer son règlement d'ordre intérieur. Le règlement déterminera notamment le mode de communication des membres de la Cour avec le Président et avec le bureau international, le mode d'élection du président, du vice-président ou de la délégation dont il sera parlé plus

(1) Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. I, p. 208.

(2) *Ibid.*

loin (1). Il sera communiqué aux Puissances signataires. La Cour, particulièrement qualifiée pour juger, d'après l'expérience, de la valeur ou des défauts des règles inscrites dans la Convention, aura le droit de proposer les modifications qui lui paraîtraient désirables, aux dispositions de cette Convention qui concernent la procédure (2).

**272. — Délégation de la Cour.**— La Cour doit désigner une délégation de trois juges pour remplir certaines fonctions en dehors des sessions. Lorsqu'en effet, la Cour n'est pas en session, il serait excessif d'en exiger la réunion pour prendre des mesures préliminaires de procédure telles que la notification du recours à la partie adverse, la fixation des délais pour le dépôt et l'échange des exposés, contre-exposés et répliques, la communication des pièces en copies certifiées conformes aux deux parties, la fixation de l'ouverture des débats, ou la détermination du montant du cautionnement imposé aux particuliers qui se sont pourvus devant la Cour. La délégation décidera de ces mesures à la majorité des voix (3).

(1) « La Cour pourra aussi, dit le rapport, répartir les travaux entre ses membres. Ainsi, de bons esprits désiraient qu'après la fin de l'instruction écrite, et au début de la procédure orale, un rapport fait par un juge précédent les explications des parties. Cela n'a pas été introduit dans la Convention parce que cette formalité, considérée comme obligatoire, pouvait être en désaccord avec le système judiciaire de certains des pays représentés. Mais, si la Cour elle-même pense que cette formalité offrirait de sérieux avantages, rien ne l'empêche de l'admettre par son règlement. Elle sera le meilleur juge de ce qui convient pour une bonne administration de la justice. De même, elle pourra régler le mode de désignation des membres devant former la délégation prévue par l'article 48 et la durée des pouvoirs de ses membres. » *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 210.

(2) Ces propositions seront communiquées, par l'intermédiaire du gouvernement des Pays-Bas, aux Puissances signataires qui se concerteront sur la suite à y donner (art. 50).

(3) Art. 48 et rapport de M. Renault, *loc. cit.*, p. 210.

*§ 4. — Dispositions finales concernant l'application,  
la révision et la dénonciation de la Convention.*

**273.** — La Convention ne s'applique, de plein droit, qu'en cas de guerre entre Puissances contractantes, au profit des Puissances contractantes ou de ressortissants de ces Puissances. Lorsque le recours est formé par un ayant droit, ce recours n'est recevable qu'autant que le propriétaire et l'ayant droit sont également des Puissances contractantes ou des ressortissants de Puissances contractantes.

Il est naturel qu'une Convention faite en vue de la guerre ne s'applique que si tous les belligérants en sont signataires. Telle est la règle inscrite dans les Conventions du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre ainsi que dans la Convention de Genève du 6 juillet 1906. Toutefois la Convention instituant une Cour internationale de prises présente un caractère tout autre que ces Conventions. Elle vise surtout à protéger les neutres contre les erreurs ou la partialité des tribunaux de prises belligérants, tandis que les Conventions précitées règlent les rapports entre belligérants.

Aussi, la question s'était-elle posée de savoir si la Cour des prises ne pourrait pas être saisie par cela seul qu'une Puissance neutre ou le ressortissant d'une Puissance neutre signataire formerait un recours contre une Puissance belligérante signataire.

« Après réflexion, dit le rapport (1), nous avons pensé qu'il serait injuste, dans ce cas, d'imposer au belligérant capteur l'obligation de se conformer à la Convention. Il ne faut pas nous dissimuler que l'incertitude du droit des gens donne

---

(1) Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. I, p. 211.

aux belligérants des facultés qui pourront être restreintes par l'institution d'une juridiction internationale. Un belligérant peut-il régulièrement être entravé, alors que son adversaire ne le serait pas dans la même mesure ? Nous ne le croyons pas possible ; c'est pourquoi nous proposons que l'application de la Convention n'ait lieu de *plein droit* que si les belligérants sont également des Puissances contractantes. Ce sera aux Puissances neutres à solliciter le belligérant non adhérent pour qu'il veuille bien, par son adhésion, leur donner la garantie de la juridiction internationale.

« Mais nous pensons en même temps que, si un belligérant contractant voulait accepter la compétence de la Cour internationale des prises, bien que son adversaire n'eût pas adhéré à la Convention, rien ne l'empêcherait de le faire. Ce pourrait être de sa part un acte de bonne politique.

« Nous avons admis sans difficulté qu'une Puissance contractante ou le ressortissant d'une Puissance contractante pouvaient seuls recourir devant la juridiction internationale. Il ne s'agit là que des Puissances neutres ; pour les particuliers, cela s'applique aux ressortissants des Puissances neutres et même aux ressortissants de la Puissance adverse, dans les cas où les particuliers ennemis peuvent se plaindre à la Cour internationale, et en supposant que la Convention s'applique bien que n'ayant été signée que par un des belligérants ».

En ce qui concerne les ayants droit, ajoute le rapport (1), « voici la règle qui paraît commandée par les principes : l'ayant droit (créancier gagiste, assureur) ne peut avoir plus de droits que le propriétaire dont il tient son droit ou que s'il était lui-même propriétaire. D'où cette double conséquence : 1<sup>o</sup> le pro-

---

(1) Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. I, p. 211.

priétaire du bien capturé était le ressortissant d'un Etat non contractant ; le recours est fermé à son ayant droit, quand même il serait le ressortissant d'un Etat contractant ; 2<sup>e</sup> le propriétaire étant le ressortissant d'un Etat contractant, l'ayant droit ne peut agir, s'il est lui-même le ressortissant d'un Etat non contractant. On peut donc formuler le principe de la manière suivante : le propriétaire et l'ayant droit doivent être également les ressortissants d'un Etat contractant pour que la Cour internationale puisse être saisie ».

**274.** — L'entrée en vigueur de la Convention suppose la ratification préalable d'un certain nombre de Puissances. Il faut, en effet, que la Cour comprenne un certain nombre de juges et qu'elle ait compétence à l'égard d'un certain nombre d'Etats ; il n'est cependant pas nécessaire que toutes les Puissances représentées à la Haye deviennent Puissances contractantes, seulement la composition de la Cour doit nécessairement se trouver modifiée, si certaines ratifications font défaut.

Les ratifications doivent être déposées à la Haye lorsque les Puissances prêtes à ratifier pourront fournir à la Cour neuf juges et neuf juges suppléants (1). Les Puissances appelées à désigner des juges ou juges suppléants par l'article 15 de la Convention, qui n'auraient pas participé au dépôt des ratifications, seront toujours admises à donner leur adhésion « en faisant connaître leur intention au moyen d'une notification adressée au gouvernement des Pays-Bas » (2).

(1) ART. 52. — Il sera dressé procès-verbal du dépôt des ratifications. Copie de ce procès-verbal sera adressée, par la voie diplomatique, à toutes les Puissances désignées dans l'article 15 (Art. 52, § 3).

(2) ART. 53. — Un procès-verbal sera ouvert pour les adhésions qui seront également communiquées à toutes les Puissances désignées dans l'article 15.

Aux termes des articles 8 et 9 du protocole additionnel du 19 septembre 1910, ce protocole additionnel « sera considéré comme faisant partie intégrante de la Convention et sera ratifié en même temps que celle-ci (1).... L'adhésion à la Convention est subordonnée à l'adhésion au protocole additionnel ».

La Convention entrera en vigueur six mois après le dépôt des ratifications et, pour les Puissances qui donneraient leur adhésion plus de quatre mois après ce dépôt, soixante jours après l'adhésion (2). Elle aura, pour toutes les Puissances contractantes, une durée de douze ans à partir de sa mise en vigueur et sera renouvelée tacitement de six ans en six ans, sauf dénonciation faite un an au moins, avant l'expiration d'une période. La dénonciation ne produira d'effet qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée, autant du moins qu'elle laissera subsister la Convention entre des Etats susceptibles de désigner, d'après l'article 15, assez de juges et de juges suppléants pour permettre le fonctionnement de la Cour avec neuf juges et neuf juges suppléants.

**275.** — Si la Cour n'est pas au complet, soit par suite du défaut de ratifications ou d'adhésions, soit par suite de dénonciations de la part de certaines Puissances, il peut être nécessaire de modifier la répartition des juges qui a été réglée en vue d'une participation unanime.

(1) « Si la déclaration prévue à l'article 1 ci-dessus est faite dans l'acte de ratification, ajoute l'art. 8 § 2, une copie certifiée conforme en sera insérée dans le procès-verbal de dépôt des ratifications visé à l'art. 52 § 3 de la Convention ». V. texte du protocole, *infra*, Appendice.

(2) ART. 54. — « Toutefois, la Cour internationale aura qualité pour juger les affaires de prises décidées par la juridiction nationale à partir du dépôt des ratifications ou de la notification des adhésions. Pour ces décisions, le délai » du recours « ne sera compté que de la date de la mise en vigueur de la Convention pour les Puissances ayant ratifié ou adhéré ». Art. 54 § 3.

« On dresse, dit le rapport (1), le tableau des juges et des juges suppléants correspondant aux Puissances contractantes. Si ce tableau donne, pour chaque année de la période de 6 ans, un nombre à peu près identique, on n'a qu'à l'appliquer purement et simplement. Par exemple, on aura pour chaque année 11 ou 12 juges. Les choses peuvent se présenter différemment. Ainsi, pour la première année, il y a 13 juges, pour la seconde 10, pour la troisième 9, pour la quatrième 12. A la rigueur, la Cour pourrait fonctionner de la sorte, puisque chaque année a le nombre minimum. Il vaut cependant mieux que la Cour soit composée, tous les ans, d'un nombre de juges sensiblement le même ; ainsi, dans l'exemple qui vient d'être donné, il pourrait y avoir 11 juges chaque année.

Il suffit d'attribuer à l'année pour laquelle il y a un moindre nombre de juges un ou deux des juges de l'année pour laquelle le nombre est supérieur. Pour les juges qui siègent à tour de rôle, l'affectation à une année plutôt qu'à une autre n'a rien de sacramental.

Le conseil administratif auquel sont notifiées les nominations des juges et des juges suppléants a qualité pour dresser le tableau et faire la répartition dont il vient d'être parlé. S'il y a hésitation entre deux juges dont l'un doit être transporté d'une année à une autre, le sort fournira un moyen naturel de sortir d'embarras.

Il pourrait arriver que, d'après le résultat des ratifications ou adhésions, le nombre des juges suppléants dépasse celui des juges. En pareil cas, un ou plusieurs juges suppléants, nommés par les Puissances qui ne nomment pas de juges titulaires, siégeraient comme juges, de manière que le nombre

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 215.

des magistrats appelés chaque année à siéger effectivement fût sensiblement le même. Le sort déterminera celui ou ceux de ces juges suppléants qui seront ainsi appelés à faire temporairement fonction de juges.

« Le tableau ainsi arrêté par le conseil administratif sera communiqué à toutes les Puissances contractantes. Il sera sujet à révision quand il se produira une modification dans le nombre de celles-ci, par suite d'adhésions ou de dénonciations.

« Pour les adhésions, la modification en résultant ne s'appliquera qu'à partir du premier janvier qui suit la date à laquelle l'adhésion produit son effet. La Puissance adhérente ne peut exiger qu'on lui attribue plus tôt un juge, sauf le cas où elle serait belligérante. Alors s'applique le principe général posé plus haut et appliqué aux Puissances contractantes qui, d'après le tour de rôle, n'ont pas de juges siégeant dans la Cour (art. 16) ».

Enfin, en vue du cas où un certain nombre de Puissances resteraient en dehors de la Convention, il a fallu fixer un quorum. Quand le nombre total des juges est inférieur à onze, on a pensé pouvoir se contenter d'un quorum de sept juges, au lieu de neuf qui est le chiffre normal.

**276.** — La répartition des sièges de juges et juges suppléants ne pouvait être fixée de manière immuable. Des circonstances nouvelles peuvent, en effet, modifier les éléments en vue desquels cette répartition a été faite. C'est pourquoi les Puissances contractantes ont le droit de demander, à l'expiration de chaque période, « la modification de l'article 15 et du tableau y annexé, relativement à leur participation au fonctionnement de la Cour » (1). Comme il faut leur résERVER la faculté

---

(1) Art. 57.

de dénoncer la Convention en temps utile, si satisfaction ne leur est pas donnée, leurs propositions de modifications devront être formulées deux ans avant l'expiration d'une période; le conseil administratif, saisi par elles, examinera leurs demandes et les soumettra à toutes les Puissances qui devront, le plus tôt possible, faire connaître leurs résolutions. Les réponses seront communiquées aux Puissances qui auront fait des demandes au moins un an et trente jours avant l'expiration de la personne. De la sorte, ces Puissances auront trente jours pour dénoncer la Convention, si bon leur semble.

Les modifications qui seraient admises devraient entrer en vigueur dès le commencement de la nouvelle période.

---

## CHAPITRE XII

### DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS NEUTRES

#### I

**Origines et raisons de la Convention du 18 octobre 1907, concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.**

**277. — Indifférence ancienne et exigences récentes des belligérants en ce qui concerne la tolérance des Etats neutres.** — La guerre maritime a mis tout d'abord en contact et en conflit les belligérants et les sujets neutres. L'abandon de la police de la mer aux belligérants ne laissait guère, à ceux-ci, d'occasion de se heurter directement aux Etats neutres si ce n'est dans les eaux territoriales et les ports de ces derniers. Les heurts furent longtemps adoucis par le sans-gêne des belligérants et l'indifférence des neutres. Les belligérants ne se faisaient guère scrupule de se poursuivre et de se battre jusque dans les eaux neutres ; ils ne se faisaient aucunement scrupule de demander aux ports neutres les ressources nécessaires pour continuer leur campagne (1). Les Etats neutres affirmaient avec timidité leur droit de n'être point troublés par des combats livrés dans leurs eaux ; ils n'avaient pas à souffrir et leurs sujets avaient à gagner lorsque

---

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n°s 302 et suiv.

les vaisseaux de guerre ou les corsaires des belligérants venaient se ravitailler dans leurs ports.

Sur terre, l'extrême licence des belligérants à l'égard des neutres était pleine de périls pour ces derniers ; les armées qui se livraient bataille en pays neutre y commettaient nécessairement d'affreux ravages ; celles qui se contentaient d'y passer s'y livraient souvent à des excès ; sous prétexte de passage, elles risquaient de prendre goût au séjour et de céder à la tentation de rester.

Les Etats neutres avaient le plus grand intérêt à réclamer l'inviolabilité de leur territoire terrestre. Ils s'employèrent à l'obtenir ; tantôt ils la stipulèrent dans des traités pour prix des faveurs qu'ils réservaient en temps de guerre, à leurs cocontractants, ou des refus qu'ils opposeraient aux demandes des adversaires de ceux-ci ; tantôt ils la revendiquèrent nettement comme un droit fondé en raison et susceptible d'être soutenu par la force.

Pour leurs eaux territoriales, il leur suffisait que les belligérants s'abstînnent d'y commettre des actes de guerre dont le contre-coup eût pu mettre en péril les côtes avoisinantes ; le simple passage dans ces eaux, le séjour ou le ravitaillement dans leurs ports ne menaçaient point leur sécurité, ne troublaient point leur tranquillité, n'éveillaient point leurs défiances. Sans une pression des Etats belligérants, les Etats neutres n'auraient pas eu de motifs de restreindre des tolérances dont leurs sujets tireraient profit.

Pendant longtemps les belligérants ne firent aucune objection. Si leurs adversaires pouvaient bénéficier des complaisances des neutres, ils en prenaient aisément leur parti parce qu'ils comptaient user, à leur tour, des mêmes facilités. L'égalité de traitement paraissait la seule condition qu'il convînt de récla-

mer à l'impartialité neutre. Mais, il advint, dans certaines guerres, que les ressources offertes par les ports neutres furent nécessaires à l'un des belligérants tandis qu'elles demeuraient superflues pour l'autre. L'égalité de traitement parut alors scandaleuse à qui n'en pouvait tirer avantage, et l'impartialité théorique fut accusée de tourner en partialité réelle. Les belligérants, assez favorisés par leur situation géographique ou par l'abondance de leurs possessions, pour être en mesure de se suffire à eux-mêmes se jugèrent injustement lésés par une tolérance qui leur devenait préjudiciable parce qu'elle leur était inutile. Ils la déclarèrent contraire aux devoirs de la neutralité ; ils prétendirent limiter les droits des Etats neutres, en allongeant le chapitre des obligations qui incombaient à ces Etats.

**278. — Les étapes des exigences des belligérants.** — Trois grandes étapes ont marqué, de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup>, les progrès des exigences des belligérants et le recul de la liberté des Etats neutres. Ces trois grandes étapes ont été la guerre de 1793 entre l'Angleterre et la France, la guerre de sécession américaine et la guerre russo-japonaise de 1904-1905.

**279. — A. — La guerre de la Révolution française avec l'Angleterre.** — Au commencement des guerres révolutionnaires, la France comptait de nombreuses sympathies aux Etats-Unis. Son ministre, M. Genêt, crut pouvoir y agir comme en pays allié. Dès son arrivée à Charlestown, il se mit à délivrer des lettres de marque aux sujets américains pour courir sus au commerce britannique et à organiser des juridictions de prises dans les consulats français. Le gouvernement britannique réclama contre ces agissements, en exprimant la conviction que le « gouvernement des Etats-Unis considérerait

l'acte d'équiper des corsaires dans ses ports comme une insulte faite à sa souveraineté » (1).

La souveraineté était alors, en pareille matière, beaucoup moins jalouse de ses prérogatives qu'elle ne l'est aujourd'hui ; peut-être les susceptibilités américaines ne se fussent-elles pas froissées des procédés de M. Genêt, si l'Angleterre n'avait pris soin de les exciter. Mais le gouvernement américain tenait à éviter les risques d'une nouvelle guerre avec la Grande-Bretagne. Il pouvait accorder satisfaction aux réclamations britanniques, sans rompre de façon désobligeante avec la France. Il affirma, selon la suggestion anglaise, ses droits de souveraineté ; il trouvait, dans les doctrines récentes des publicistes, un appui pour des conclusions aussi neuves qu'opportunes ; il proclama que sa neutralité lui faisait un devoir de s'opposer à tout empiètement sur ses droits, à tout armement de vaisseaux et à tout recrutement d'hommes, par une Puissance étrangère, dans ses ports ou sur son territoire. L'action du gouvernement américain en 1793, l'acte voté par le Congrès, en 1794, pour prohiber l'enrôlement au profit d'un belligérant, l'armement de vaisseaux ou l'accroissement de forces de vaisseaux belligérants dans les ports américains, furent les premiers exemples de restrictions apportées par un Etat neutre à sa liberté d'action ou de tolérance dans ses ports, sur la requête d'un Etat belligérant (2).

**280. — B. — La guerre de sécession américaine.** — Durant la guerre de sécession américaine, l'inégalité des avantages que pouvaient procurer aux belligérants les complaisances des

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 306.

(2) Sur les actes américains de 1793, 1794 et leur suite, V. *Ibid.*, n°s 306 et 307.

Etats neutres, était beaucoup plus grande qu'elle n'aurait pu l'être, pour la France et l'Angleterre, au début des guerres de la période révolutionnaire.

Les Etats confédérés du Sud n'avaient pas de marine de guerre ; ils ne possédaient pas les chantiers et arsenaux nécessaires pour en construire une ; à leurs bâtiments improvisés ou acquis au dehors, leurs ports bloqués par la marine fédérale n'offraient aucune ressource pour les ravitaillements nécessaires. Comptant, pour affaiblir leurs adversaires, sur les coups portés à leur commerce de mer, ils ne pouvaient atteindre leur but, qu'en se procurant en ports neutres les vaisseaux qui leur manquaient, le charbon nécessaire pour poursuivre leurs croisières. Les Etats du Nord, maîtres de la mer près des côtes américaines, n'auraient rien eu à craindre si les ports neutres avaient été fermés aux Confédérés ; ils n'auraient eu nulle occasion d'entrer dans ces ports s'ils n'avaient pas été contraints d'élargir le théâtre de leurs opérations, afin de protéger leur marine marchande contre les exploits des croiseurs sudistes. Or, les sympathies britanniques allaient aux Etats confédérés, leurs pourvoeurs de coton ; et ces sympathies se traduisirent par des complaisances ruineuses pour le commerce maritime des Etats du Nord. C'est en Angleterre que furent construits et mis à flot plusieurs des croiseurs qui arborèrent, après avoir quitté les eaux anglaises, le pavillon de la Confédération ; c'est dans les ports britanniques que les navires confédérés trouvèrent le plus d'occasions de prendre, avec quelque répit, les vivres, l'eau et le charbon dont ils avaient besoin. Les règles reconnues du droit des gens, tout au moins les règles inscrites dans le Foreign enlistment act anglais de 1819 — comme dans le Foreign enlistment act américain de 1818 — prohibaient l'équipement,

en port neutre, d'un navire de guerre belligérant ; elles ne prévoyaient pas, elles n'interdisaient pas la sortie, des eaux neutres, d'un navire destiné à être armé en pleine mer ; elles prévoyaient et interdisaient moins encore la fourniture de vivres ou de charbon, en port neutre, à des navires belligérants (1). Néanmoins, le gouvernement des Etats-Unis, protesta avec instance contre les facilités de ravitaillement en charbon non moins que contre la sortie des croiseurs construits en Angleterre (2) et, le 31 janvier 1862, le gouvernement britannique édicta des règles nouvelles pour donner satisfaction aux réclamations américaines.

Ces règles restreignaient singulièrement la mesure de l'hospitalité offerte, dans les ports anglais, aux vaisseaux de guerre belligérants. Elles limitaient, à 24 heures, la durée du séjour dans ces ports, à moins qu'un délai plus long fût nécessaire pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites, auquel cas une permission spéciale pouvait être donnée de rester plus longtemps, sauf obligation de reprendre la mer 24 heures après que l'approvisionnement ou les réparations seraient terminés. Le ravitaillement en vivres ou autres choses nécessaires à l'équipage était admis sans limitation, mais le charbon ne pouvait être pris que dans la mesure nécessaire pour atteindre le port national le plus proche et aucune fourniture de charbon ne devait être accordée au même navire, à moins de permission spéciale, soit dans le même port, soit dans un autre port britannique, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois.

(1) V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 307.

(2) V. de Lapradelle, la thèse nouvelle du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres, *Revue générale du droit international public*, 1904, p. 534.

**281.** — Les règles du 31 janvier 1862 étaient des concessions faites au gouvernement américain, mais leur introduction dans le droit international devait être tout à l'avantage de l'Angleterre, au cas où celle-ci serait belligérante.

Amenée, pour ménager les Etats-Unis, à restreindre la liberté de tolérance de la Grande-Bretagne neutre, le gouvernement britannique a songé, sans doute, à ses intérêts, dans les guerres où l'Angleterre pourrait être partie. La substitution de la vapeur au vent, comme force motrice sur mer, devait modifier singulièrement les effets de l'hospitalité dans les ports neutres. Elle devait rendre cette hospitalité beaucoup plus précieuse aux navires dépourvus de combustible, réduits par là même à l'inaction ; elle devait, en même temps, rendre cette hospitalité plus odieuse aux belligérants en mesure de s'en passer. Admirablement pourvue, et seule bien pourvue, de stations navales disséminées sur tous les points du globe, la Grande-Bretagne avait tout intérêt à ce que ses adversaires éventuels eussent des difficultés à se ravitailler dans les ports neutres auxquels les bâtiments britanniques ne pourraient avoir que de rares occasions de s'adresser.

Il ne suffisait pas, il est vrai, que l'Angleterre édictât quelques règles — fût-ce sous la pression des Etats-Unis — pour que ces règles devinssent obligatoires pour tous les Etats. Les règles anglaises de 1862 ne pouvaient lier que les autorités britanniques ; elles pouvaient être également considérées, soit comme l'interprétation anglaise des exigences du droit international, soit comme des solutions particulières dépassant les exigences de ce droit. L'adhésion des autres Puissances était indispensable pour étendre leur empire. Mais cette adhésion, sollicitée dans une certaine mesure par le simple exemple de la plus grande Puissance maritime du monde, devait être déter-

minée, pour plusieurs Etats, par des considérations plus pressantes.

**282.** — Les règles du 31 janvier 1862 n'avaient pas mis fin aux conflits entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ; ces règles ne furent pas toujours exactement observées et, d'autre part, à la date où elles furent édictées, l'*Alabama* n'avait pas encore commencé sa redoutable carrière. Or l'*Alabama*, construit en Angleterre, érigé en croiseur confédéré dans la haute mer, après être parti de Liverpool, a causé de tels dommages à la marine marchande des Etats-Unis, que toutes les réclamations du gouvernement fédéral ont été, en quelque sorte, confondues sous la dénomination d'*Alabama claims*. Durant plusieurs années, les Etats-Unis insistèrent pour obtenir réparation du préjudice qu'ils avaient subi par suite des complaisances de l'Angleterre pour les vaisseaux de combat confédérés. Pour mettre fin à la querelle, en évitant les risques d'une guerre, la Grande-Bretagne consentit à recourir à l'arbitrage ; elle consentit même à signer d'avance sa condamnation, en acceptant, dans le traité de Washington du 8 mai 1871, que les arbitres fussent prendre d'abord pour guides de leurs décisions trois règles dictées par le gouvernement américain et jusque-là contestées par le gouvernement anglais (1).

Il n'était pas question, dans le traité de Washington, des règles du 31 janvier 1862, et les arbitres n'ont pas tenu compte de ces règles pour élaborer leur sentence. Néanmoins l'arbitrage des *Alabama claims* n'a pas été étranger à la fortune des restrictions apportées par l'Angleterre à l'hospitalité dans les ports neutres. S'il était un spectacle fait pour inspirer la pru-

---

(1) Sur les trois règles de Washington, V. Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 324 et suiv.

dence des Etats neutres, c'était assurément celui de la puissante Angleterre acceptant d'être condamnée par arbitres pour s'être montrée tolérante à l'égard des belligérants et pour avoir refusé d'appliquer des règles qui ne faisaient incontestablement pas partie du droit international généralement reconnu. Si la Grande-Bretagne avait dû payer une énorme indemnité à raison d'une tolérance que semblait autoriser l'incertitude du droit, à quels risques ne devaient pas être exposés les Etats faibles dont la neutralité serait jugée trop hospitalière par un belligérant mécontent du bénéfice qu'en aurait tiré son adversaire. Il était naturel qu'à défaut d'une entente précisant le droit, les Puissances les plus exposées aux réclamations vissent, dans l'adoption des règles strictes admises par l'Angleterre, la meilleure garantie contre le péril du mécontentement des belligérants.

**283.** — Spontanément, tant au début de la guerre hispano-américaine de 1898 qu'au commencement de la guerre russo-japonaise, un certain nombre d'Etats ont reproduit les règles anglaises ou s'en sont inspirés, dans leurs proclamations de neutralité (1).

En 1904 notamment, les Etats scandinaves ont édicté des dispositions sévères ; ils ont ajouté l'interdiction de certaines eaux à la limitation habituelle du séjour à 24 heures et aux dispositions britanniques de 1862 concernant le charbon (2) ; les Pays-Bas ont défendu aux sujets néerlandais de procurer

(1) V. de Lapradelle, La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres. *Revue générale de droit international public*, 1904, p. 538, note 5.

(2) V. décret du roi de Danemark, du 27 avril 1904 et décret du roi de Suède et Norvège, du 30 avril 1904, *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, p. 14 et suiv.

des vivres ou du combustible aux navires de guerre belligérants, sans autorisation préalable de l'autorité locale compétente (1) ; l'Egypte a aggravé les conditions et restrictions relatives à la fourniture du charbon. D'après les instructions égyptiennes, aucune fourniture de charbon ne pouvait être faite sans une autorisation écrite des autorités locales spécifiant la quantité à fournir ; cette autorisation ne devait être donnée que sur une déclaration signée par le commandant du navire, indiquant la quantité de charbon à bord et la destination du bâtiment ; elle ne devait permettre la fourniture que de la quantité nécessaire « en tenant compte de la quantité déjà à bord » pour que le vaisseau pût « se rendre au plus prochain port accessible dans lequel il pourrait obtenir l'approvisionnement nécessaire pour la continuation de son voyage » (2).

D'autres Etats, toutefois, s'abstinent de reproduire les règles anglaises ; dans des proclamations très brèves, ils se contentèrent de rappeler, à leurs sujets, l'obligation de respecter les devoirs de la neutralité (3). La France, fidèle à ses traditions hospitalières, ne limitait à 24 heures la durée du séjour des navires de guerre belligérants dans ses ports ou rades que dans le cas où ces navires conduiraient des prises ; si elle interdisait, aux bâtiments de guerre belligérants, de puiser à terre des ressources pour augmenter leur matériel de guerre, renforcer leurs équipages et faire des enrôlements volontaires, — même parmi leurs nationaux, — elle permettait la fourniture

(1) Déclaration de neutralité du 12 février 1904, *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, p. 9.

(2) V. Note du ministère des affaires étrangères égyptien, du 10 février 1904. *Ibid.*, p. 10.

(3) V. notamment déclarations de neutralité de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne, de la France, de l'Italie. *Ibid.*, p. 1, 2, 9.

« des vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance des équipages et à la sécurité de la navigation » ; elle permettait, par là même, la fourniture du combustible qui ne faisait l'objet d'aucune mention spéciale (1).

**284. — C. — La guerre russo-japonaise.** — Les conditions particulières de la guerre russo-japonaise devaient donner, à la question de l'hospitalité dans les ports ou eaux neutres, une importance et une acuité nouvelles. Le Japon avait appris le droit de la guerre maritime à l'école de l'Angleterre ; son intérêt devait le pousser à renchérir sur les doctrines anglaises quant aux devoirs incombant aux Etats neutres. Il avait vraisemblablement calculé ses chances et préparé ses victoires en ne faisant état que des escadres entretenues, par la Russie, en Extrême Orient ; il n'avait sans doute pas prévu l'envoi, dans les mers de Chine, d'une flotte de la Baltique.

Lorsque le gouvernement russe prit la résolution hardie de disputer, à son rival, la maîtrise de la mer, en expédiant d'Europe les vaisseaux de l'amiral Rojestvenski, le gouvernement japonais, surpris et irrité, de voir remettre en question ce qu'il croyait résolu, mesura sans peine les avantages que pourraient offrir à ses ennemis, les périls que pourraient entraîner pour lui-même, les occasions d'escales et de ravitaillement dans les eaux neutres. Le Japon ne pouvait songer à porter la guerre en Europe. C'est en Extrême-Orient que, sûr de ses points d'appui et fort de la concentration de ses armées et de ses vaisseaux, il pouvait peser sur la victoire et décider du triomphe. Il ne lui servait à rien que les eaux

---

(1) V. Instructions du ministre de la marine de France. *Ibid.*, p. 2-3, et Pilidi, *Le combustible en temps de guerre*, p. 164-165.

neutres lui fussent ouvertes ; il lui importait beaucoup que ces eaux fussent fermées aux Russes. En effet, selon qu'elle serait obligée de lutter sans repos contre la mer ou libre de re-faire ses forces dans des relâches opportunes, la flotte ennemie arriverait, aux lieux de combat, déprimée par la fatigue ou munie de toutes ses chances. Selon qu'elle pourrait renouveler tranquillement ses provisions de charbon dans des ports bien outillés ou qu'elle serait réduite à transborder, en pleine mer, le combustible indispensable, elle pourrait gagner du temps ou en perdre. L'état de ses coques et de ses chaudières, de même que les dispositions de ses équipages, devaient être tout différents selon qu'il lui serait donné ou refusé de réparer, en cours de route, l'usure matérielle et morale d'une longue et pénible navigation. Aussi, le gouvernement japonais ne négligea-t-il rien pour priver l'escadre redoutée de toute hospitalité chez les neutres.

**285.** — Il fut puissamment secondé par le gouvernement britannique. L'Angleterre, alliée du Japon, n'avait que des raisons de développer ses doctrines sur les devoirs de la neutralité. Elle prêtait, à ces doctrines, en les soutenant lorsqu'elle était neutre, une autorité qu'elle pourrait invoquer si, belligérante, elle avait, un jour, motif d'en réclamer l'observation (1).

Les instructions britanniques du 10 février 1904 aux lords commissaires de l'amirauté reproduisaient les règles du 31 janvier 1862 ; elles limitaient, à 24 heures, la durée du séjour des navires de guerre belligérants dans « les ports, rades ou

(1) V. Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 129 et suiv., indique fort bien les raisons pour lesquelles l'interdiction absolue, pour les États neutres, de fournir du combustible, dans leurs ports, aux navires de guerre belligérants, serait tout à l'avantage de la Grande-Bretagne.

eaux soumis à la juridiction territoriale de la couronne britannique ... à moins que le temps ne soit mauvais ou que le navire ne soit à court de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou qu'il ne doive être réparé » ; elles interdisaient l'entrée des prises dans les eaux britanniques ; elles n'autorisaient la fourniture de charbon que dans la mesure nécessaire « pour permettre au navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou jusqu'à une destination plus proche » ; elles fixaient, sauf permission spéciale, à trois mois, le délai minimum entre deux fournitures successives au même navire dans les eaux anglaises (1).

Le 12 août 1904, une proclamation du gouverneur de Malte ajouta de nouvelles restrictions aux restrictions précédentes, et des instructions semblent avoir été données à tous les gouverneurs de colonies ou dépendances britanniques à l'effet d'appliquer les règles inscrites dans la proclamation maltaise (2). Aux termes de celle-ci, le principe que les navires de guerre belligérants sont admis dans les ports neutres, en considération des exigences de la vie sur mer et de l'hospitalité que l'on a coutume d'accorder aux vaisseaux des Puissances amies... ne s'applique pas au cas où il s'agit de mettre les vaisseaux de guerre belligérants en état d'utiliser les ports neutres, directement, en vue d'opérations hostiles ». Par suite, la règle relative aux fournitures de charbon « ne doit pas être entendue comme s'appliquant au cas d'une flotte belligérante se dirigeant, soit sur le théâtre de la guerre, soit sur toute

(1) V. *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, p. 7-8.

(2) V. de Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres*, *Ibid.*, 1904, p. 548 note, et Pilidi, *Le combustible en temps de guerre*, p. [204].

position ou toutes positions en route, dans le but d'intercepter les vaisseaux neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre, et cette flotte ne doit pas être autorisée à faire, en aucune manière, usage des ports, rades ou eaux, soumis à la juridiction de S.M., dans le but de charbonner, ni directement du rivage, ou de charbonniers accompagnant cette flotte, ni de vaisseaux de cette flotte qui se présenteraient eux-mêmes dans ces ports ou ces rades ou dans lesdites eaux en même temps ou successivement ; et la même pratique doit être suivie par rapport aux vaisseaux de guerre isolés, procédant en vue des opérations de guerre telles qu'elles ont été ci-dessus définies ; sous la réserve que ceci ne s'applique pas aux vaisseaux paralysés par détresse actuelle de mer », cas où les dispositions des instructions de février demeurent applicables (1).

**286.** — Fort de l'appui et de l'exemple britanniques, le Japon prétendit exiger, de tous les Etats neutres, les mêmes rigueurs à l'égard de la flotte de la Baltique. Il protesta contre tout ravitaillement de combustible dans les eaux neutres, sans distinction entre le combustible pris à terre ou le combustible transbordé de charbonniers chargés en des ports étrangers et lointains ; il protesta même contre tout séjour des navires de cette flotte, soit dans les ports, soit les eaux territoriales des Etats neutres. Ses protestations s'adressèrent particulièrement à la France qui, tout en observant la plus grande réserve à raison de sa situation délicate d'alliée de la Russie, n'avait pas cru devoir modifier ouvertement, au cours de la lutte, les

---

(1) *Revue générale de droit international public*, 1904, p. 547, note 2.

règles traditionnelles qu'elle avait affirmées au début de la guerre (1).

Le Japon, d'ailleurs, n'avait pas attendu le départ de la flotte de la Baltique pour se montrer exigeant à l'égard des Etats neutres. Dès le début de la guerre, il avait émis la prétention que les navires de guerre russes qui se trouvaient en ports neutres y fussent retenus et mis hors d'état de combattre, s'ils ne consentaient à sortir, au bout de 24 heures, sous le feu de ses propres vaisseaux (2). Il renouvela ses exigences après la sortie de l'escadre russe de Port-Arthur, le 10 août 1904. Il entendait que tout navire de guerre russe réfugié en port neutre y demeurât désarmé jusqu'à la fin de la guerre, s'il ne quittait pas le port 24 heures après y être entré. Durant la guerre franco-allemande, les vaisseaux français montaient la garde devant les ports neutres où des bâtiments de guerre allemands avaient cherché refuge pour échapper à la poursuite ; ils se contentaient de tenir leurs adversaires enfermés dans ces ports, par la menace de leur présence (3). Mais on ne pouvait attendre du Japon, dit Lawrence, « qu'il dispersât ses forces navales en de petites escadres après une victoire, pour surveiller ses adversaires attendant dans les ports chinois l'arrivée possible de la flotte de la Baltique » (4).

Ainsi donc le Japon avait tenté, non sans quelque succès, grâce à l'appui de la Grande-Bretagne, d'ajouter deux règles nouvelles aux règles anglaises de 1862 : interdiction de séjour

(1) V. Georges Villiers, *Le dossier du Japon dans l'affaire de neutralité*. *Le Temps*, 11 mai 1906, et Pilidi, *op. cit.*, p. 210 et suiv.

(2) V. pour l'affaire du Mandjur, Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 137 et suiv.

(3) V. Commandant Rousset, *Histoire générale de la guerre franco-allemande*, t. VI, p. 280-281.

(4) *War and neutrality in the Far East*, p. 294.

et interdiction de tout ravitaillement en combustible non seulement dans les ports, mais aussi dans les eaux territoriales neutres pour des navires de guerre se rendant sur le théâtre des opérations militaires ; obligation, pour les Etats neutres, de désarmer et de retenir jusqu'à la fin de la guerre les vaisseaux de guerre belligérants réfugiés (1) qui ne quitteraient pas le port de refuge dans le délai de 24 heures.

**287. — Le conflit des thèses et les dispositions des Puissances à la Conférence de la Haye.** — Les thèses de l'Angleterre et du Japon devaient se heurter, à la Haye, aux résistances très décidées de la France, de l'Allemagne et de la Russie.

Ces trois Puissances ont des intérêts, en même temps que des traditions, contraires à ceux de la Grande-Bretagne et du Japon. Elles sont ou médiocrement pourvues ou dépourvues de stations navales et de dépôts de charbon hors de leur territoire métropolitain ; elles auraient un avantage évident à trouver, en cas de guerre, des facilités de ravitaillement en combustible dans les ports neutres. Quelles que soient les règles qui prévalent, elles ne peuvent avoir la certitude de se procurer, en ports neutres, le charbon qui leur serait nécessaire ; car, si certains Etats entendent demeurer libres de ne pas interdire les fournitures de charbon, aucun n'est d'humeur à s'imposer l'obligation de ne point les prohiber. Mais l'adoption des thèses anglo-japonaises réduirait d'abord et conduirait

(1) V. Takahashi, *International law applied to the russo-japanese war*, p. 418 et suiv. Cette obligation a été considérée par les Japonais comme une conséquence logique et nécessaire de la règle anglaise de 1862 qui limite à 24 heures la durée du séjour d'un navire de guerre belligérant. Si le navire refuse de sortir à l'expiration du délai, il est naturel, en effet, qu'il soit contraint de le faire ou mis hors d'état de sortir plus tard.

sans doute à supprimer entièrement les chances de ravitaillement en ports neutres. En outre, France, Allemagne et Russie se montrent jalouses de leurs droits de souveraineté ; elles ne veulent renoncer à leur liberté d'action ou de tolérance, dans leurs propres ports, que dans la mesure requise par les exigences incontestables des devoirs de la neutralité. Les restrictions demandées par l'Angleterre et le Japon leur paraissaient excessives.

**288.** — Les Etats à qui leur faiblesse ou l'absence d'ambitions épargne la tentation de guerroyer, ont surtout la préoccupation d'éviter les reproches des belligérants, d'échapper aux responsabilités dont les menacent toujours les réclamations des parties en lutte. Beaucoup, parmi eux, attachent moins de prix à la liberté de leurs décisions qu'à la sécurité de leur conduite. Plusieurs redoutent, comme un péril, une liberté dont l'usage les expose aux critiques. Tous avaient le sentiment de la valeur d'un accord qui, en posant des règles fixes, supprimerait beaucoup d'occasions de conflit. La plupart étaient prêts à souscrire à des règles restrictives pour avoir les avantages de la certitude du droit.

**289.** — L'entente présentait toutefois des difficultés singulières. Il fallait beaucoup de souplesse et de dextérité pour préparer un compromis acceptable entre des tendances et des systèmes très nettement opposés. Quelque opinion que l'on puisse professer sur certaines solutions, au point de vue théorique, il est juste de reconnaître que la Convention du 18 octobre 1907, concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, est un chef-d'œuvre de conciliation entre des thèses si contraires qu'elles paraissaient inconciliables. L'habileté a consisté à juxtaposer des règles différentes là où l'assentiment général devait faire défaut à

une règle unique, à sauvegarder, dans une large mesure, la liberté des Etats neutres, tout en faisant d'importantes concessions au système restrictif proposé par la Grande-Bretagne et le Japon. Ces concessions paraissent, au premier abord, être surtout des concessions de forme. Elles consistent souvent, en effet, à poser en principe que la règle restrictive sera suivie à moins qu'une disposition spéciale de la législation interne n'en ait disposé autrement. Ainsi, les Etats neutres conservent le droit de se montrer hospitaliers, mais à la condition d'annoncer nettement leurs intentions à l'avance. La règle restrictive, si elle ne s'impose pas, se propose comme modèle et prévaut contre l'indifférence et l'oubli qui ont omis de dicter une règle contraire. Par là, les concessions de forme entraînent, dans une large mesure, des concessions de fond, et la Convention de la Haye accroît incontestablement l'autorité des règles britanniques de 1862.

## II

## La Convention du 18 octobre 1907.

**290. — Les projets présentés et les principes admis.** — La Conférence de la Haye fut saisie, par la délégation britannique, d'un projet de Convention concernant les droits et devoirs des Etats neutres en cas de guerre maritime ; elle fut saisie, par les délégations japonaise, espagnole et russe, de trois projets plus restreints visant le régime des navires belligérants dans les ports et eaux neutres.

Le projet britannique reproduisait, en l'accentuant encore, le système restrictif inauguré en 1862 et développé en 1904 (1).

---

(1) Ainsi le projet spécifiait l'obligation d'interner jusqu'à la fin

La proposition japonaise visait particulièrement le cas de navires belligérants se dirigeant vers le théâtre des opérations ; elle prohibait toutes réparations, toutes acquisitions de charbon ou de provisions, dans les ports ou eaux neutres, pour ces navires et pour ceux dont la destination serait douteuse ou inconnue ; elle limitait très étroitement, dans les autres cas, les fournitures de charbon et de provisions (1) ; elle imposait le désarmement et l'internement, jusqu'à la fin de la guerre, de tout navire de guerre belligérant qui prolongerait, au delà de 24 heures, son séjour dans les eaux neutres ou qui commetttrait quelque autre infraction aux règles restrictives de la liberté des Etats neutres.

Le projet espagnol reproduisait les règles anglaises de 1862 avec une addition restrictive concernant les vivres (2).

La proposition russe, au contraire, mettait au premier plan le respect du « aux droits immuables de souveraineté des Etats neutres » ; elle laissait, à ces Etats, pleine liberté pour régler la durée du séjour des navires de guerre belligérants dans leurs ports ou eaux territoriales, ainsi que pour permettre,

---

de la guerre le navire de guerre belligérant qui se serait réfugié dans des eaux neutres afin d'échapper à la poursuite de l'ennemi (art. 15) et l'obligation d'interdire la réparation des avaries résultant d'un combat (art. 19). V. le texte du projet britannique, Troisième commission, annexe 44, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 695 et suiv.

(1) Aux termes de l'article 4 du projet japonais « les navires belligérants ne pourront, dans les ports ou les eaux neutres, ni augmenter leur force, ni faire de réparations, sauf celles qui seront indispensables à la sécurité de leur navigation, ni charger aucun approvisionnement, excepté du charbon et des provisions suffisants, avec ce qui reste à bord, pour les mettre à même d'atteindre, à une vitesse économique, le port le plus proche de leur pays ou une destination neutre plus proche encore. *Ibid.*, p. 700.

(2) *Ibid.*, p. 701.

sans limites, la fourniture, à ces navires, « de vivres, denrées, approvisionnements, charbon et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de leur équipage ou à la continuation de leur navigation » (1).

**291.** — Un comité fut chargé de rédiger un questionnaire dégageant les questions posées dans les divers projets, afin de fournir une base de discussion (2). Ce questionnaire servit à un premier échange de vues dans la seconde sous-commission de la troisième commission (3), puis un comité d'examen élabora un projet (4) qui fut successivement adopté par la troisième commission (5) et par la conférence en séance plénière (6).

**292.** — Au début des travaux de la deuxième sous-commission de la troisième commission, le comte Tornielli, président, insistait sur « le droit primordial des neutres de ne point être

(1) V. le texte de la proposition de la délégation de Russie. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 702.

(2) V. troisième commission, deuxième séance, *Ibid.*, t. III, p. 304. V. le texte du questionnaire, annexe 49. *Ibid.*, p. 703 et suiv.

(3) Séances des 27 et 30 juillet et 1<sup>er</sup> août. *Ibid.*, p. 569 et suiv.

(4) V. procès-verbaux des séances des 11, 12 et 28 septembre du Comité d'examen. *Ibid.*, p. 619-652 Il n'a pas été publié de procès-verbaux des autres séances.

(5) Huitième séance, 4 octobre 1907. *Ibid.*, p. 460-483.

(6) Huitième séance plénière, 9 octobre 1907. Le projet de Convention a été adopté par 37 voix, dont 6 avec réserves. Ont voté pour sans réserves : République Argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Danemark, Equateur, France, Guatémala, Haïti, Italie, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Roumanie, Russie, Salvador, Serbie, Suède, Suisse, Uruguay, Vénézuéla. Ont voté pour avec réserves : Allemagne, Chine, République dominicaine, Perse, Siam et Turquie. Se sont abstenus : Cuba, Etats Unis d'Amérique, Espagne, Grande-Bretagne, Grèce, Japon et Portugal. *Ibid.*, t. I, p. 282-286.

troublés chez eux par les querelles des autres », et sur « la convenance d'admettre les conséquences logiques du principe immuable de la souveraineté nationale », de refuser par suite de « sanctionner, pour les neutres, une suite d'obligations, ne naissant pour eux ni du fait ni du non fait, ni du délit, ni du quasi-délit (1). »

Il proposait de prendre pour guide les quatre principes qui suivent : « 1<sup>o</sup> reconnaissance réciproque, entre les Puissances contractantes, de leur indépendance législative en matière de respect de la neutralité ; 2<sup>o</sup> application impartiale, à toutes les parties belligérantes, de la législation que chaque Etat se sera donnée ; 3<sup>o</sup> renonciation réciproque par les neutres, d'introduire, dans leurs législations nationales concernant cette matière, des variations pendant que l'état de guerre existe entre deux ou plusieurs Puissances contractantes ; 4<sup>o</sup> devoir absolu des belligérants de respecter les lois des neutres » (2).

**293.** — Si les principes recommandés par le comte Tornielli n'ont pas entièrement prévalu, une large place leur a été faite ; tout au moins l'entente s'est établie aisément sur l'idée fondamentale d'après laquelle la souveraineté des Etats neutres doit être le point de départ de toute réglementation des droits et devoirs de ces Etats. Il en résulte que l'exercice de cette souveraineté ne doit subir d'autres restrictions que celles qui sont rigoureusement exigées par le fait même de la neutralité, que les Etats belligérants ont le devoir strict de respecter les Etats neutres, qu'ils doivent, par suite, s'abstenir de tout acte qui serait de nature à compromettre la neutralité ou qui serait con-

(1) 3<sup>e</sup> séance de la 2<sup>e</sup> sous-commission de la 3<sup>e</sup> commission, 27 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 569.

(2) *Ibid.*, p. 570.

traire aux décisions prises par les Etats neutres dans la plénitude de leur souveraineté.

C'est ce qu'exprime très nettement M. Renault dans le rapport à la Conférence où, après avoir rappelé les divergences et les occasions de conflits qui peuvent résulter de ces divergences, au sujet des droits et devoirs des Etats neutres dans la guerre maritime, il prend soin de relever les principes essentiels sur lesquels l'accord s'est établi, avant d'examiner les solutions particulières.

« La nécessité d'une réglementation précise, dit le rapport (1), ayant pour but d'écartier les difficultés et même les conflits dans cette partie du droit de la neutralité, a été affirmée de tous les côtés. Ce n'étaient pas seulement des considérations théoriques, mais des expériences récentes qui la faisaient ressortir de la manière la plus saisissante.

« La guerre continentale se poursuit, en règle, sur le territoire des deux belligérants. Sauf des circonstances exceptionnelles, il n'y a pas contact direct entre les forces armées des belligérants et les autorités des pays neutres ; quand ce contact se produit, quand des troupes doivent se réfugier sur un territoire neutre, la situation est relativement simple, le droit positif coutumier l'a réglée d'une manière précise. Les choses vont autrement dans la guerre maritime. Les vaisseaux de guerre des belligérants ne peuvent toujours rester sur le théâtre des hostilités, ils ont besoin d'aller dans les ports et ils ne se trouvent pas toujours à proximité des ports de leur pays. La situation géographique influe forcément ici sur la guerre, parce que les navires des belligérants n'auront pas un égal besoin de se rendre dans les ports neutres.

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 296.

« Résulte-t-il de là qu'ils aient droit d'y trouver et que les neutres puissent leur accorder un asile sans restriction ? C'est ce qui est contesté. La différence qui vient d'être indiquée est la suite naturelle de ce qui se passe en temps de paix. Les forces armées d'un pays ne pénètrent jamais, pendant la paix, sur le territoire d'un autre Etat, de sorte qu'il n'y a rien de changé quand la guerre éclate ; les forces armées doivent continuer à respecter le territoire neutre comme elles le faisaient auparavant. Il en est autrement pour les forces maritimes, qui sont admises, en général, à fréquenter, pendant la paix, les ports des autres Etats. Si la guerre survient, les Etats neutres doivent-ils interrompre brusquement cette pratique du temps de paix ? Peuvent-ils agir à leur guise ou la neutralité restreint-elle leur liberté d'action ? Si le désarmement se conçoit quand une troupe belligérante pénètre sur le territoire neutre, parce qu'il s'agit d'un fait qui ne serait pas toléré en temps de paix, la situation est autre pour le navire de guerre d'un belligérant qui arrive dans un port où il aurait pu régulièrement pénétrer en temps de paix et d'où il aurait pu librement partir.

« Quel accueil ce navire va-t-il donc y recevoir ? Que lui laissera-t-on faire ? Il s'agit, pour l'Etat neutre, de concilier son droit de donner asile aux navires étrangers avec le devoir de s'abstenir de toute participation aux hostilités. Cette conciliation, qu'il appartient au neutre de faire dans le plein exercice de sa souveraineté, n'est pas toujours aisée, et ce qui le prouve, c'est la diversité des règles et des pratiques. Suivant les pays, le traitement qui doit être fait aux navires de guerre des belligérants, dans un port neutre, résulte de la législation permanente (Code italien de la marine marchande) ou des règles édictées à propos d'une guerre déterminée (déclara-

tion de neutralité). Non seulement, les règles promulguées dans les divers pays diffèrent entre elles, mais un même pays ne prescrit pas des règles identiques à des époques rapprochées l'une de l'autre ; de plus, parfois les règles se modifient au cours de la guerre.

« La chose essentielle, c'est que tous sachent à quoi s'en tenir et qu'il n'y ait pas de surprise. Les Etats neutres demandent, avec instance, des règles précises dont l'observation les mette à l'abri des récriminations de l'un et de l'autre des belligérants. Ils déclinent des obligations qui seraient souvent en disproportion avec leurs moyens et leurs ressources ou dont l'accomplissement supposerait de leur part de véritables mesures inquisitoriales.

« Ce qui doit être le point de départ d'une réglementation c'est la souveraineté de l'Etat neutre, qui ne peut être altérée par le seul fait d'une guerre à laquelle il entend demeurer étranger. Cette souveraineté doit être respectée par les belligérants qui ne peuvent l'impliquer dans la guerre ou la troubler par des actes d'hostilité.

« Toutefois, les neutres ne peuvent pas user de leur liberté comme en temps de paix ; ils ne doivent pas faire abstraction de l'état de guerre. Aucun acte ou aucune tolérance de leur part ne peuvent licitement constituer une immixtion dans les opérations de guerre ; ils doivent, de plus, être impartiaux.

« Le principe qu'il convient d'affirmer tout d'abord, dès les premiers articles de la Convention, c'est l'obligation, pour les belligérants, de respecter les droits souverains des Etats neutres. Cette obligation ne résulte pas de la guerre, pas plus que le droit d'un Etat à l'inviolabilité de son territoire ne résulte de sa neutralité. C'est une obligation et c'est un droit qui sont inhérents à l'existence même des Etats, mais qu'il est bon

de rappeler expressément dans des circonstances où ils sont plus exposés à être méconnus. Suivant une parole de Sir Ernest Satow, commentant un article de la proposition britannique auquel a été emprunté presque textuellement l'article 1 de notre projet, il y a là « l'expression de la pensée maîtresse de cette partie du droit international ».

**294.** — La reconnaissance unanime du respect dû à la souveraineté des Etats neutres comme point de départ d'une réglementation avait une grande importance ; elle fournissait une base commune sur laquelle l'entente pouvait s'édifier ; mais elle ne supprimait pas toutes les difficultés. Des divergences devaient se manifester au sujet des restrictions que le fait de la guerre et les exigences de la neutralité doivent imposer aux libres manifestations de la souveraineté des Etats neutres. L'accord pouvait se faire facilement pour déterminer les devoirs des belligérants à l'égard des Etats neutres ; il devait être moins aisé en ce qui concerne la limitation des droits et la précision des devoirs des Etats neutres à l'égard des belligérants dans les ports et dans les eaux neutres.

#### § 1. — *Devoirs des belligérants à l'égard des Etats neutres.*

**295.** — **Respect des droits souverains des Etats neutres ; abstention d'actes de nature à compromettre la neutralité de ces Etats.** — L'article 1 pose les principes fondamentaux concernant les devoirs des belligérants. « Les belligérants, dit-il, sont tenus de respecter les droits souverains des Puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou dans les eaux neutres, de tous actes qui constituerait de la part des Puissances qui les toléreraient un manquement à leur neutralité ».

« D'une manière générale, ajoute le rapport (1), les belligérants doivent s'abstenir, dans les eaux neutres, de tout acte qui, s'il était toléré par l'Etat neutre, constituerait un manquement à la neutralité. Il importe de remarquer, dès à présent, qu'un devoir du neutre ne correspond pas nécessairement à un devoir du belligérant, et cela est conforme à la nature des choses. On peut imposer au belligérant l'obligation absolue de s'abstenir de certains actes dans les eaux de l'Etat neutre ; il lui est aisé et, dans tous les cas, possible de satisfaire à cette obligation, qu'il s'agisse des ports ou des eaux territoriales ; on ne peut, au contraire, imposer à l'Etat neutre l'obligation de prévenir ou de réprimer tous les actes que voudrait faire ou ferait un belligérant, parce que, très souvent, l'Etat neutre ne sera pas en situation de remplir une pareille obligation. Il peut ne pas savoir tout ce qui se passe dans ses eaux et il peut n'être pas en état de l'empêcher. Le devoir n'existe que dans la mesure où on peut le connaître et le remplir. On a parfois à se demander s'il y a lieu de distinguer entre les ports et les eaux territoriales : la distinction se comprend en ce qui concerne les devoirs du neutre, qui ne peut être au même degré responsable de ce qui se passe dans les ports soumis à l'action directe de ses autorités ou dans ses eaux territoriales sur lesquelles il n'a souvent qu'un faible contrôle ; la distinction ne se comprend pas pour le devoir du belligérant, qui est le même partout ».

**296.** — L'obligation de respecter les droits souverains des Etats neutres et d'éviter tout acte dont la tolérance, de la part de l'Etat neutre, serait un manquement à la neutralité entraîne, pour les belligérants, le devoir de s'abstenir de tout acte d'hos-

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 298.

tilité dans les eaux neutres, de n'y établir aucun tribunal de prises et de n'en point faire la base d'opérations contre leurs adversaires.

**297. -- Actes d'hostilités.** — Les actes d'hostilités interdits dans les eaux neutres comprennent tous les faits de guerre, c'est-à-dire non seulement le combat contre les forces militaires de l'ennemi, mais encore la capture ou simplement la visite de navires de commerce, soit ennemis, soit neutres (1).

Un navire capturé dans les eaux neutres doit être relâché. Peu importe, en ce qui concerne le devoir du belligérant capteur, que la prise soit encore dans les eaux de l'Etat où la saisie a eu lieu ou qu'elle ait été emmenée ailleurs. Mais, en ce qui concerne le devoir de l'Etat neutre dans les eaux duquel la capture a été faite, il y a lieu de distinguer. Tant que le navire indûment saisi demeure dans les limites de sa juridiction, l'Etat neutre est tenu de faire ce qui est matériellement en son pouvoir pour réprimer la violation de sa neutralité. Il doit « user des moyens dont il dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage et pour que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné » (2). Lorsque la prise n'est plus sous sa juridiction, l'Etat neutre ne peut songer à recourir à la contrainte, mais il peut réclamer auprès de l'Etat belligérant dont les officiers ont porté atteinte à sa neutralité. S'il est signataire de la Convention concernant l'institution d'une Cour internationale des prises, il a le choix entre la réclamation par la voie diplomatique et l'attente des décisions des tribunaux de prises du capteur, suivie d'un recours à la Cour internationale au cas où la prise ne serait pas relâchée.

---

(1) Art. 2.

(2) Art. 3.

en vertu d'une sentence nationale. Si, n'étant pas signataire de la Convention relative à la Cour internationale des prises, il ne peut songer à recourir à cette Cour, il doit réclamer par la voie diplomatique.

**298. — Institution de juridictions de prises.** — L'institution d'une juridiction de prises est un acte de souveraineté, et le fonctionnement d'une telle juridiction est, de longue date et à juste titre, considéré comme faisant partie des actes d'hostilités. La Cour internationale des prises pourra siéger et siégera, en fait, presque toujours sinon toujours, en pays neutre. Mais « aucun tribunal des prises ne pourra être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres » (1). Peu importerait qu'il s'agisse d'un pays où ce belligérant exercerait un droit de juridiction en vertu de capitulations ou de traités. « Un tel droit, qui a un but tout spécial et un domaine limité, ne doit pas permettre de consommer, en territoire neutre, un acte de guerre, comme la capture » (2).

**299. — Bases d'opérations.** — Il est admis, depuis longtemps, que les ports et eaux neutres ne doivent pas servir de bases d'opérations aux belligérants (3).

L'expression « base d'opérations » a été prise d'abord dans un sens technique, précis et restreint. Elle désignait le lieu d'où une armée ou une force navale tirent habituellement leurs ressources, d'où elles préparent des expéditions offensives et où elles viennent chercher, au besoin, refuge. Elle supposait une certaine continuité dans l'usage. Puis elle a été entendue dans un sens plus large par les belligérants désireux d'enlever, à

(1) Art. 4.

(2) Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 300.

(3) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 330.

leurs ennemis, des occasions de répit et de ravitaillement dans les ports ou eaux neutres. La base d'une opération a été confondue avec la base d'opérations. Le mot « opération » a été lui-même interprété avec largeur. L'Angleterre et le Japon en sont venus à considérer comme base d'opération tout lieu où soit une escadre, soit même un navire isolé, viendraient récupérer leurs forces perdues, en renouvelant leurs approvisionnements de charbon ou de vivres (1). L'expression « base d'o-

(1) « Lorsqu'un navire de guerre belligérant, a dit Sir Ernest Satow, à la cinquième séance de la deuxième sous-commission de la troisième commission, 1<sup>er</sup> août 1907, qui n'est pas forcée de se réfugier dans un port neutre à cause du mauvais état de la mer, ou parce qu'il ne lui est pas possible, à cause d'avaries, de rester au large, entre dans un port, de sa propre volonté, et y reste afin de prendre à bord du charbon, de l'eau ou des vivres, il est évident que ce navire fait de ce port une base d'opérations de guerre, et la règle générale interdit de tels agissements et il n'est que raisonnable de limiter strictement le droit du neutre de faire des exceptions à cette règle en faveur d'un navire de guerre belligérant ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 605.

M. Keiroku Tsudzuki, d'autre part, a fait, à la huitième séance de la troisième commission, 4 octobre 1907, une déclaration où il convient de relever le passage qui suit :

« En outre de ce principe non moins universellement reconnu que les belligérants doivent s'abstenir de l'usage des ports neutres comme bases d'opérations belliqueuses, il s'ensuit tout naturellement que les neutres ont le devoir de ne pas permettre aux belligérants de faire usage de leurs ports dans le sens indiqué.

« Il me semble qu'il découle de là, avec une nécessité logique et absolue, cette conséquence que les ports neutres ne doivent pas être employés dans le but de conserver aux navires belligérants leur force de combat, sans parler de l'augmentation de cette force. Il me paraît également clair que le charbon, étant tout à fait indispensable à ces navires pour agir comme des unités de combat, a une valeur stratégique dans la guerre moderne, que l'approvisionnement en charbon est un acte qui appartient à la récupération des forces perdues ; qu'en conséquence le fait de se servir de ces ports comme de bases de charbon n'est qu'une des modalités de s'en servir comme de bases stratégiques... »

« Nous regrettions vivement de ne pouvoir nous rallier à l'opi-

pérations », par suite de ces interprétations, est devenue assez équivoque. Aussi avait-il été proposé, soit de l'éviter soit de

nion que les neutres, n'ayant pas le droit de diminuer la force de combat des navires belligérants, doivent, en conséquence, permettre à ceux-ci de s'approvisionner dans leurs ports. En effet, l'approvisionnement en charbon étant un acte indispensable aux belligérants pour conserver à leurs navires leur puissance de combat, ils n'ont qu'à faire accompagner ces navires par des bateaux charbonniers et à s'approvisionner en pleine mer. C'est là un acte de préparation et de prévoyance nécessaire et suffisant pour une expédition lointaine. Tout ce que nous voulons soutenir, c'est qu'il ne doit pas être abusé des ports neutres ni pour remplacer ces bateaux charbonniers, ni pour leur permettre d'exécuter leur service auxiliaire.

« Il faut, de plus, ne pas perdre de vue que ces actes d'approvisionnement se font sous l'abri que la neutralité offre à ces navires en leur permettant de rester dans ses ports sans craindre d'y être molestés par leur adversaire, ce qui équivaudrait à dire que c'est le concours que donne la neutralité qui permet aux belligérants de faire en sécurité des préparatifs stratégiques. Il y a là une raison de plus pour que ces navires s'abstiennent d'opérations qui visent à la récupération périodique de leur force matérielle de combat. La même remarque s'appliquerait, peut-être avec plus de force encore, à l'usage de ces ports pour la réparation des avaries et pour le rétablissement des forces de l'équipage fatigué de ces navires.

« Les seules exceptions que l'on devrait faire aux principes rappelés ci-dessus, ce sont les cas où des considérations humanitaires prennent le dessus, les cas du mauvais état de la mer, des avaries causées par les dangers de la mer, etc. Le fait que la quantité de charbon à fournir à ces navires est limitée par les législations de plusieurs pays, dans la mesure nécessaire pour atteindre leur propre port national, ne fait qu'accentuer l'idée d'asile humanitaire qui justifie ces exceptions. De même, la limitation des réparations des avaries dans la mesure de ce qui est absolument nécessaire pour la navigabilité, etc., etc.

« La question de fait où finit l'asile humanitaire et où commence l'abus de cette hospitalité, en vue de dissimuler des opérations ou des préparations stratégiques, est souvent très délicate et la réponse est très difficile. C'est pourquoi, nous avions proposé au comité d'examen des critéria arbitraires mais arithmétiques de nature à exclure, à l'avenir, toutes les réclamations. Ces propositions

de la préciser (1). Le projet britannique, sans la définir, lui attribuait une portée très large. « Un territoire neutre, disait son article 10, ou des eaux territoriales neutres seront considérés comme servant de bases d'opérations à un belligérant, lorsque, entre autres : a) il aura été installé sur le territoire neutre ou à bord d'un navire, dans les eaux neutres, une station radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné à maintenir la communication avec les navires de guerre belligérants ; b) les navires belligérants se feront ravitailler, dans les eaux neutres, par des vaisseaux auxiliaires de leur flotte ». Si, en effet, le premier exemple supposait bien la continuité d'usage qui était la caractéristique de la base d'opérations au sens primitif, le second exemple semblait viser aussi bien les faits isolés que les faits habituels.

**300.** — Comme les quatre projets anglais, espagnol, japonais et russe condamnaient également l'emploi des eaux neutres comme bases d'opérations, le comte Tornielli, président de la troisième commission, fit l'observation que les quatre projets semblaient s'inspirer du deuxième point de l'article 6

---

n'ayant pu réunir les votes suffisants, c'est dans un esprit de concession et de conciliation que nous acceptons les articles 12, 15, 17 et 19, etc., dans la présente rédaction. Mais il faut remarquer que ce sont des concessions transactionnelles que l'esprit de conciliation nous invite à accepter, et que de là à accepter des propositions qui équivaudraient purement et simplement à la doctrine que la neutralité n'est qu'une licence impartiale et que le droit d'asile n'est qu'une modalité du droit d'user des ports neutres comme de points stratégiques pour le chargement de charbon, pour les travaux de réparations ou de ravitaillement, c'est-à-dire comme de bases stratégiques, il y a encore un grand pas à franchir ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 461-462.

(1) Observations de M. le lieutenant général Den Beer Poortugael et de M. de Beaufort à la quatrième séance de la deuxième sous-commission, 30 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 592.

du traité de Washington en vigueur depuis 1871 entre les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et la Grande-Bretagne. Il proposa, en conséquence, de prendre pour point de départ le texte de Washington, et de lui faire subir une variante de pure forme afin de mettre en relief le devoir des belligérants au lieu de mettre en relief le devoir des neutres. Le traité du 8 mai 1871 disait : « Un gouvernement neutre est tenu de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'ennemi ni de s'en servir pour renouveler ou augmenter des approvisionnements militaires ou des armements ou pour recruter des hommes ». Le comte Tornielli proposait de dire : « Il est interdit aux belligérants de faire des ports ou des eaux d'un Etat neutre la base d'opérations navales contre l'ennemi ».

**301.** — L'adoption d'une formule empruntée au traité de Washington devrait écarter toute interprétation trop extensive de l'expression « base d'opération ». Le tribunal arbitral de Genève, institué par le traité de Washington, s'était, en effet, refusé à donner une portée trop large à cette expression. Il avait déclaré, à l'unanimité, que « pour donner, aux fournitures de charbon, un caractère incompatible avec la seconde règle interdisant l'usage des ports neutres comme base d'opérations navales pour un belligérant, il est nécessaire que ces fournitures se rattachent à des circonstances spéciales de temps, de personnes et de lieux » (1). En outre, l'article 5 de la Convention du 18 octobre 1907 ajoute, au principe emprunté au traité de Washington, un des deux exemples d'application proposés par le projet britannique, celui de l'installation de stations radio-télégraphiques ou d'appareils destinés à servir de

---

(1) V. Pilidi, *Le combustible en temps de guerre*, p. 178.

moyens de communication avec les forces belligérantes sur terre ou sur mer ; il écarte le second, celui qui visait le ravitaillement dans les eaux neutres par des vaisseaux auxiliaires de la flotte. Enfin, les questions de séjour ou de ravitaillement qui avaient été l'occasion d'interprétations extensives de l'expression « bases d'opérations » ont fait l'objet de dispositions spéciales et précises. Il s'ensuit, non seulement, que l'interdiction de faire des ports et eaux neutres la base d'opérations navales, ne saurait être alléguée pour condamner des actes reconnus licites dans des textes formels, mais, encore qu'elle ne doit s'appliquer, selon le sens originaire, qu'au cas d'usage habituel, à moins qu'il ne s'agisse de la préparation d'un fait de guerre nettement caractérisé.

**302.** — « La proposition britannique, article 9, dit le rapport (1), la proposition japonaise, article 1, et la proposition russe, article 3, disent également que le territoire neutre ne peut servir de bases d'opérations à un belligérant, ce qui implique qu'il y a interdiction pour le belligérant et devoir pour le neutre. La règle peut être posée, soit à un point de vue, soit à l'autre ; on a mieux aimé celui de l'interdiction pour les belligérants. Le traité de Washington avait préféré dire : « Un gouvernement neutre est tenu de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'ennemi ». Le principe est facile à poser ; les applications sont plus délicates. On s'est borné à donner un exemple, en défendant à un belligérant d'installer en territoire neutre une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir de moyen de communication avec les forces belligérantes sur terre ou sur mer. Il y a une disposition

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 300.

identique dans le projet de règlement pour les droits et devoirs des Etats neutres dans la guerre sur terre. Du territoire neutre, on peut songer à communiquer avec une armée ou avec une flotte, c'est pourquoi les deux dispositions cadrent exactement. On ne peut songer à empêcher le capitaine d'un navire belligérant de communiquer avec les habitants, le Consul de son pays, ou d'user des câbles télégraphiques ou téléphoniques du pays neutre. Il y a une disposition formelle, en ce sens, dans le projet de règlement déjà cité (art. 8). On a parlé d'interdire de faire d'un port neutre un lieu de concentration ou de rendez-vous. Mais il est difficile de caractériser ce qu'on doit entendre par là, et il serait presque impossible aux Etats neutres de se rendre compte de l'intention dans laquelle un vaisseau belligérant vient dans leurs eaux. La fixation du nombre maximum des navires belligérants pouvant se trouver en même temps dans un port diminuera beaucoup l'intérêt de la question ».

### § 3. — *Obligations et droits des Etats neutres.*

**303. — Impartialité et abstention.** — La Convention du 18 octobre 1907 maintient, à la charge des Etats neutres, les obligations traditionnelles d'impartialité et d'abstention de toute aide aux belligérants (1).

L'impartialité suppose l'égalité de traitement pour les divers belligérants, dans les circonstances où l'Etat neutre jouit d'une certaine liberté de décision. L'article 9 de la Convention en donne un exemple très correct, en déclarant qu'une « Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par

---

(1) V. sur ces obligations, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 316.

elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises ».

L'abstention de toute aide aux belligérants n'implique pas seulement l'abstention de toute aide directement fournie, par l'Etat neutre, aux belligérants ; elle implique aussi l'obligation, pour l'Etat neutre, de ne pas permettre ni tolérer, dans les eaux soumises à sa juridiction, certains faits de nature à procurer des avantages aux belligérants qui bénéficiaient de la permission ou de la tolérance.

Sur le devoir d'abstention d'aide directe, sur le devoir, pour l'Etat neutre, de ne pas faire, de ne pas prêter son concours actif, l'entente était très aisée. Il est très clair, en effet, que le secours donné par l'Etat neutre aux belligérants est en contradiction avec le principe même de la neutralité. Il est non moins clair que l'Etat neutre peut facilement éviter toute responsabilité du chef d'aide directe, parce que rien n'est plus facile à pratiquer que l'abstention pure et simple.

Mais, en ce qui concerne l'abstention au sens extensif — on serait parfois tenté de dire au sens abusif — les difficultés abondaient. Quand il s'agit de ne permettre ni tolérer, il ne s'agit plus d'abstention passive, il s'agit de prohibition active. L'Etat neutre n'est plus quitte en se réfugiant dans une facile inaction ; il lui faut interdire, surveiller, empêcher tantôt les belligérants et tantôt ses propres sujets, et l'insuffisance des prohibitions ou les omissions dans la surveillance risquent de lui imposer de lourdes responsabilités.

Il est tout naturel qu'à la préoccupation d'enlever aux belligérants l'occasion de se pourvoir en ports neutres ait répondu la préoccupation de soustraire les Etats neutres aux difficultés et aux périls des systèmes largement prohibitifs. Il est juste

d'ajouter que, pour donner satisfaction tant aux principes qu'à l'intérêt des Etats neutres, les systèmes prohibitifs devraient être poussés jusqu'à l'extrême, c'est-à-dire jusqu'à la clôture complète des ports neutres, jusqu'à l'internement, pendant toute la durée des hostilités, des navires de guerre réfugiés en ports neutres. A ce prix seulement, l'admission dans les ports neutres cesserait de pouvoir rendre service aux vaisseaux de guerre belligérants ; à ce prix seulement, les Etats neutres pourraient être relevés, par une prohibition absolue, du fardeau de toutes les prohibitions partielles et compliquées qui, par elles-mêmes ou par les défauts de leur exécution, multiplient les occasions de conflits entre Etats neutres et belligérants. Il est remarquable que nulle Puissance n'ait cependant proposé d'ériger en règle cette prohibition absolue.

Les articles 6 et 7 de la Convention, en termes généraux qui visent des faits accomplis même en dehors des ports et eaux neutres, font ressortir l'opposition entre le devoir d'abstention d'aide directe et la faculté de tolérer des actes accomplis en dehors des autorités neutres, mais susceptibles de procurer aide manifeste aux belligérants. « La remise, dit l'article 6, à quelque titre que ce soit, faite directement ou indirectement, par une Puissance belligérante, de vaisseaux de guerre, munitions ou d'un matériel de guerre quelconque, est interdite ». Mais l'Etat neutre peut laisser faire ce qu'il ne peut pas faire lui-même. « Une Puissance neutre, aux termes de l'article 7, n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ».

Mais elle le peut, à condition que l'interdiction s'applique également aux deux belligérants.

**304. — Devoirs de prohibition.** — Toutefois si, en certains cas, l'Etat neutre peut permettre ou tolérer ce qu'il ne pourrait faire lui-même, il ne le peut pas toujours. La Convention du 18 octobre 1907 lui impose, à côté du devoir d'abstention *stricto sensu*, des devoirs de prohibition assez étendus.

**305. — A. — Sortie de navires destinés à croiser contre un belligérant.** — La Convention reproduit, en améliorant les termes, la première règle de Washington (1) qui visait à empêcher la sortie, de ports neutres, de tout navire adapté dans la juridiction de l'Etat neutre, en tout ou en partie, à l'usage de la guerre et destiné à croiser contre un des belligérants (2).

« Un gouvernement neutre, dit l'article 8, est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix et aussi d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, ce navire ayant été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ».

Il convient de remarquer que, seul, le départ de la juridiction de l'Etat neutre peut engager la responsabilité de cet Etat. Ce pourra être une sage mesure de prudence que d'empêcher l'équipement ou l'armement d'un navire suspect, mais équipement ou armement ne peuvent produire d'effets dommageables

(1) V. texte et sens de cette règle, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n°s 324 et suiv.

(2) V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 302.

tant que le navire est au port ; seule, la sortie du port ouvre la carrière destructrice du croiseur ; seule donc, elle constitue en faute l'Etat neutre qui n'a pas su la prévenir (1).

**306. — B. — Admission et séjour de navires de guerre belligérants.** — Le devoir de prohibition inscrit dans la première règle de Washington avait été facilement admis. Il n'en devait pas être de même des règles prohibitives concernant l'admission, le séjour et le ravitaillement dans les ports ou eaux neutres.

L'article 8 du premier projet de Convention soumis au Comité d'examen indiquait nettement les conséquences du principe de la souveraineté des Etats neutres en ce qui concerne l'admission des navires de guerre belligérants dans les ports. « Un Etat neutre, disait-il, peut permettre, sous des conditions

(1) La délégation du Brésil avait proposé une exception à la première règle de Washington ; elle avait demandé « que les vaisseaux de guerre en construction aux chantiers d'un pays neutre puissent être remis avec tout leur armement aux officiers et aux équipages désignés pour les recevoir, lorsqu'ils auraient été commandés plus de six mois avant la déclaration de la guerre ». Elle avait allégué qu'il ne serait pas équitable de priver les belligérants de vaisseaux dont « l'acquisition avait été conclue avant que l'imminence de la guerre ne fût connue » et que « ces vaisseaux devaient, dès la commande, être considérés comme partie intégrante et connue de la marine du pays » qui les avait commandés. V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 302. — Cette proposition fut combattue par la délégation argentine. « La construction d'un navire de guerre par ordre d'un belligérant, dit M. Drago, si on le lui livrait une fois prêt, comporterait en réalité une opération militaire qui prendrait sa base sur les eaux territoriales de l'Etat neutre ». Cinquième séance de la deuxième sous-commission, 1<sup>er</sup> août 1907. *Ibid.*, t. III, p. 615. La proposition fut repoussée par le Comité d'examen. *Ibid.*, t. I, p. 302. M. Ruy Barbosa produisit, à l'appui de la thèse brésilienne, des arguments qui allaient à l'encontre de la première règle de Washington. V. huitième séance de la troisième commission. *Ibid.*, t. III, p. 468 et suiv.

déterminées, et même interdire, s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports aux navires de guerre et aux prises des belligérants. Les conditions, restrictions et interdictions devront s'appliquer également aux deux belligérants. Un Etat neutre peut interdire l'accès de ses ports à tout navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictées par lui ou qui aurait violé la neutralité » (1).

« Ces propositions, dit M. Renault, dans son rapport (2) ne pouvaient évidemment être contestées en elles-mêmes ; elles ont été combattues en la forme sous deux points de vue très différents. D'une part, S. E. M. Tsudzuki a prétendu que l'article supposait, comme allant de soi, que les ports neutres pouvaient être librement ouverts aux navires de guerre des belligérants, alors que la doctrine tendrait, de plus en plus, à admettre que c'était un devoir pour les neutres de n'accorder qu'en cas de détresse l'accès de leurs ports aux navires de guerre des belligérants. D'autre part, l'amiral Sperry déclara, au nom des Etats-Unis, qu'il ne pouvait accepter l'article 8 du projet, pour la raison qu'un Etat, étant souverain dans sa propre juridiction, ce qu'il fait pour la sauvegarde de sa neutralité est fait en vertu de son propre droit.

« La délégation britannique avait aussi proposé la rédaction suivante :

« Un Etat neutre peut interdire, s'il le juge nécessaire, tout accès de ses ports ou de certains de ses ports ou passage de ses eaux territoriales aux navires de guerre ou aux prises des belligérants. Les conditions, restrictions ou interdictions devront s'appliquer également aux deux belligérants. Un

(1) V. 3<sup>e</sup> Commission, Annexe 55, *ibid.*, t. III, p. 718.

(2) Deuxième Conférence internationale de la Paix, t. I, p. 303.

Etat peut interdire l'accès de ses ports ou eaux territoriales à tout navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictés ou qui aurait violé la neutralité ».

« Après des discussions laborieuses, on est arrivé à dégager les points essentiels suivants. Il ne s'agit pas de reconnaître conventionnellement à un Etat neutre des droits qui sont pré-existants à la guerre et qui dérivent de sa souveraineté. Le seul élément qu'introduise la guerre, c'est l'obligation de traiter, de la même façon, les deux belligérants et de leur appliquer également les conditions, restrictions ou interdictions qu'il a plu au gouvernement neutre d'édicter. Toutefois, l'interdiction peut s'appliquer à un navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux prescriptions du neutre ou qui aurait violé la neutralité. Il ne s'agit pas de limiter à ce cas le droit du neutre d'interdire l'accès de ses ports, mais de le dispenser, dans ce cas, de l'obligation d'assurer un traitement égal aux vaisseaux des deux belligérants. C'est donc à cela que l'on s'est borné dans la rédaction de l'article 9 qui a fini par rallier toutes les opinions ».

**307.** — L'article 9 vise l'admission dans les eaux territoriales aussi bien que dans les ports ou rades ; il admet donc, formellement, pour l'Etat neutre, le droit d'interdire le séjour des vaisseaux de guerre belligérants dans ses eaux territoriales.

La question du simple passage dans les eaux territoriales neutres est réglée par l'article 10. Pendant longtemps, ce passage a été considéré comme un droit pour les bâtiments de guerre belligérants. Dans son règlement de 1894, sur la mer territoriale, l'Institut de droit international admettait, pour les Etats neutres, la faculté de réglementer, non celle de supprimer, le droit de passage. Le premier projet de Convention soumis au Comité d'examen stipulait, dans son article 9, qu'un

« Etat neutre ne peut interdire le simple passage dans ses eaux territoriales aux vaisseaux de guerre belligérants » (1). Il ne faisait, d'ailleurs, que reproduire, en d'autres termes, la solution contenue dans le projet britannique (2).

Mais une tendance nouvelle s'est fait jour. Certains Etats ont revendiqué, pour mieux défendre leur sécurité, le droit d'apporter des restrictions à la circulation dans leurs eaux territoriales en temps de guerre. Le roi de Suède et Norvège a affirmé ce droit, durant la guerre russo-japonaise, en interdisant aux bâtiments de guerre belligérants « l'accès des eaux territoriales en deçà des défenses fixes sous-marines » (3). Le roi de Danemark s'est réservé d'interdire aux bâtiments de guerre des parties belligérantes l'accès des eaux intérieures situées au Sud du Seeland entre le méridien d'Omo et celui de Stege et qui seraient barrés par des défenses fixes sous marines (4). La délégation danoise demanda à la Haye que le droit de passage fût limité aux détroits unissant deux mers libres ; elle invoquait, à l'appui de sa proposition, l'incompatibilité du droit illimité de passage dans les eaux territoriales avec le droit, « pour les neutres, de barrer, en vue de la défense de leur neutralité, des eaux intérieures, notamment celles à double entrée, qui offrent des opportunités spéciales à une flotte belligérante comme bases d'opérations, ainsi que

(1) V. Troisième commission, annexe 55 ; *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 718.

(2) V. article 32 du projet britannique, annexe, 44. *Ibid.*, t. III, p. 699, et observation de sir Ernest Satow à la quatrième séance de la deuxième sous-commission, 30 juillet 1907. *Ibid.*, t. III, p. 596.

(3) Décret du 30 avril 1904, édictant les règles de neutralité à l'occasion de la guerre russo-japonaise, *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, p. 15.

(4) Décret du 27 avril 1904. *Ibid.*, p. 14.

pour certaines actions illicites dans les eaux neutres » (1).

La question du droit de passage n'a pas été résolue. « Elle a été discutée au Comité d'examen, dit le rapport de M. Renault (2), sans que des résolutions aient été arrêtées au sujet des points indiqués. De l'échange de vues qui a eu lieu, il semble résulter qu'un Etat neutre peut interdire même le simple passage dans des parties limitées de ses eaux territoriales, en tant que cela lui paraît nécessaire pour le maintien de sa neutralité, mais cette interdiction ne peut s'étendre aux détroits qui unissent deux mers libres.

« La formule adoptée dans l'article 10 et inspirée par un amendement de la délégation britannique, ne tranche nullement les questions précédentes laissées sous l'empire du droit des gens général. Elle se borne à dire que le passage, dans les eaux territoriales, des navires de guerre des belligérants ne compromet pas la neutralité de l'Etat, ce qui implique à la fois que les belligérants ne contreviennent pas à la neutralité en passant, et que le neutre ne manque pas à ses devoirs en laissant passer » (3).

Si les Etats neutres ne paraissent pas tenus d'accorder passage dans leurs eaux territoriales, non seulement ils ne sont

(1) Déclarations de M. Vedel, délégué danois, à la quatrième séance de la deuxième sous-commission, 30 juillet 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 595-596, et rapport de M. Renault, *Ibid.*, t. I, p. 304.

(2) *Ibid.*, t. I, p. 305.

(3) La délégation de Turquie a cru devoir faire une réserve expresse au sujet des droits du Sultan sur les détroits des Dardanelles et du Bosphore, et la délégation japonaise a déclaré que le gouvernement du Japon ne prenait aucun engagement concernant les détroits qui séparent les nombreux îles ou îlots qui composent l'empire japonais et qui ne sont que des parties intégrantes de l'Empire. V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conference internationale de la Paix*, t. I, p. 305.

pas obligés de l'interdire, mais ils peuvent faciliter la navigation des vaisseaux de guerre belligérants en laissant ces derniers se servir de leurs pilotes brevetés. « L'Etat neutre n'est pas tenu de fournir des pilotes, mais, s'il y en a, ceux-ci peuvent opérer pour les belligérants. D'ailleurs un Etat peut même exiger que, pour certains passages, on se serve de ses pilotes. On a parlé de pilotes brevetés et non de pilotes autorisés, pour marquer qu'il s'agit de pilotes officiels, non de pilotes qui seraient autorisés dans chaque cas particulier » (1).

**308.** — Un très ancien usage accorde le droit d'asile, dans les ports neutres, aux vaisseaux de guerre belligérants que l'état de la mer, leurs avaries ou le manque de provisions mettent dans l'impossibilité de poursuivre leur route. La Convention de 1907 ne consacre pas expressément le droit d'asile ; en effet, elle n'impose, en aucun cas, aux Etats neutres, l'admission, dans leurs ports, de navires de guerre belligérants. Il n'est cependant pas douteux qu'aucun Etat ne songe à fermer ses ports aux bâtiments de guerre belligérants en détresse et que le refus d'un asile indispensable serait considéré comme un manquement grave aux devoirs d'humanité, mais le navire entré en port neutre pour cause de péril de mer devra, pour sortir du port, se conformer aux règles établies par l'Etat riverain, concernant le séjour des bâtiments de guerre belligérants, ou aux règles inscrites dans la Convention.

**309.** — Il y avait opposition radicale entre les propositions concernant les conditions du séjour des navires de guerre belligérants dans les ports et eaux neutres. Les projets anglais, espagnol et japonais limitaient, en principe, la durée de ce séjour à 24 heures ; le projet russe laissait à l'Etat neutre toute

---

(1) Rapport de M. Renault, *Ibid.*, p. 305-306.

liberté de fixer ce délai à sa guise, donc, implicitement, d'accorder un délai illimité (1). Sur la proposition du comte Toronielli, président de la troisième commission, la conciliation s'opéra en juxtaposant, en quelque sorte, les deux systèmes contraires.

Chaque Etat sera libre d'accorder, pour le séjour des navires de guerre belligérants, le délai qu'il jugera bon, même d'accorder une durée illimitée. Il ne conservera toutefois cette liberté qu'à la condition d'affirmer son droit par des dispositions précises de sa législation. A défaut de dispositions spéciales de sa législation, l'Etat neutre devra — sauf les exceptions admises par la Convention — interdire aux navires de guerre belligérants de demeurer plus de 24 heures dans ses ports, rades ou eaux territoriales.

Ainsi, la liberté de tolérance, traditionnellement admise en France et soutenue à la Haye, se trouve sauvegardée, mais elle est soumise à une condition qui en souligne le caractère exceptionnel, et la règle anglaise de la limitation à 24 heures devient la règle de droit commun, qui s'impose à défaut de manifestation de volonté contraire.

L'Allemagne avait proposé une autre transaction entre les systèmes contraires ; l'Etat neutre aurait eu liberté entière pour fixer la durée du séjour dans les ports éloignés du théâtre de la guerre ; il aurait dû appliquer la règle des 24 heures dans les ports situés à proximité immédiate de ce théâtre. La proposition allemande a été vivement combattue par les Etats partisans de la règle de 24 heures ; ses adversaires se sont élé-

---

(1) V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 306 et suiv., et, pour le texte des propositions, Troisième commission, annexes 44, 46, 47, 48, 49. *Ibid.*, t. III, p. 695 et suiv.

vés contre le pouvoir discrétionnaire laissé aux Etats neutres à l'effet d'apprecier la proximité ou l'éloignement de ce théâtre si malaisé à définir. La combinaison qui juxtapose les deux systèmes, en permettant de choisir l'un ou l'autre, a été préférée à celle qui les faisait alterner, selon les circonstances (1).

---

(1) « Voici, dit M. Renault dans son rapport, comment la délégation allemande formule le système présenté par elle : A proximité du théâtre de la guerre, une réglementation internationale fixerait le séjour des navires de guerre belligérants dans les ports et rades neutres.

« Pour les eaux en dehors du théâtre des hostilités, la délégation allemande accepte la règle française qui ne prévoit aucune limite de temps déterminée d'avance, pourvu que les navires de guerre belligérants acceptent les prescriptions données ; l'Etat neutre y réglera donc lui-même le séjour des navires. L'expression « théâtre de la guerre » est ici employée dans un sens spécial, et toute autre expression, comme champ d'action des belligérants, suffirait, pourvu qu'on accepte l'idée dominante que sera considéré comme « théâtre de la guerre » l'espace de mer sur lequel se fait ou vient de se faire une opération de guerre ou sur lequel une pareille opération pourra avoir lieu par suite de la présence ou de l'approche des forces armées des deux belligérants. Ainsi la présence ou l'approche des deux adversaires qui sont à une proximité relative est nécessaire pour qu'on puisse parler du « théâtre de la guerre ». Le cas où un croiseur isolé exercerait le droit de capture ou de visite, celui où une force navale d'un seul belligérant ferait route, n'entre pas dans cet ordre d'idée. La plupart des Etats ne sont pas à même de contrôler ce qui se passe sur toutes leurs côtes, parfois très étendues ; un règlement international restera lettre morte, sans une surveillance quelconque. Cette surveillance ne peut être effectuée que sur des régions restreintes. Un Etat neutre pourra contrôler ses eaux près de l'espace de mer qui sert de champ de bataille aux forces navales, espace qui est toujours relativement restreint. C'est là que se décidera la destinée des flottes, et une vigilance particulière s'y impose.

« A l'objection qu'il est impossible de définir exactement les limites du théâtre de la guerre et qu'on ne peut laisser cette définition aux neutres, ce qui entraînerait cette conséquence que deux Puissances neutres, voisines l'une de l'autre, pourraient avoir une

**310.** — Les règles concernant la durée du séjour s'appliquent naturellement aux navires de guerre qui se trouvent dans un port neutre à l'ouverture des hostilités comme à ceux

---

appréciation différente, d'où une source de complications, on répond qu'il ne semble cependant pas très difficile de décider où est le théâtre de la guerre. Si on prend pour exemple la guerre hispano-américaine de 1898, il est clair que les théâtres de la guerre étaient aux régions des Philippines et dans les Indes occidentales, mais nullement dans la Méditerranée et dans la partie occidentale de l'océan Atlantique. Aussi n'est-il pas à craindre que des difficultés surgissent dans la pratique. A notre époque de moyens multiples de communications, les neutres connaîtront toujours les lieux où les forces navales sont stationnées. Ils seront à même de décider si ces forces navales préparent leur approche dans le voisinage de leurs côtes et ils déclareront ces régions « théâtre de la guerre » en se mettant à même d'apprendre si l'un ou l'autre des belligérants visite leurs ports. L'Etat neutre pourra prendre alors les mesures nécessaires pour que le visiteur quitte le port après 24 heures. Comme le neutre est seul juge de cette question, que c'est lui et non le belligérant qui décide ce qui doit être considéré comme théâtre de la guerre, il n'y a pas de danger. Telle est la règle que l'Allemagne a suivie dans la guerre de l'Extrême-Orient, et l'expérience a prouvé qu'elle correspondait aux besoins de la situation.

« On propose donc une règle internationale stricte pour le théâtre de la guerre ; une telle règle n'est pas nécessaire pour les sphères extérieures à ce théâtre. En acceptant cette proposition, les neutres seront débarrassés d'une responsabilité qui leur incomberait s'ils acceptaient la règle stricte de 24 heures. Car ils ne seraient pas obligés de garder tout leur littoral, ce qui serait d'ailleurs impossible à la plupart d'entre eux. Quand une action maritime se prépare dans l'océan Indien, il n'est pas nécessaire pour les Puissances du Nord de l'Europe, de surveiller leurs ports et rades ; si le théâtre de la guerre est dans la Méditerranée, les côtes des deux Amériques n'ont pas besoin d'un contrôle sévère... »

« La délégation britannique a élevé, contre ce système, diverses objections dont quelques-unes ont déjà été mentionnées au cours de l'exposé précédent. L'objection principale est tirée de l'incertitude que présente la détermination du théâtre de la guerre.

« A la différence de ce qui se passe pour la guerre continentale, le théâtre d'une guerre maritime est illimité ; il comprend l'en-

qui y pénètrent au cours de la guerre ; c'est pourquoi, aux termes de l'article 13, l'Etat neutre qui, avisé de l'ouverture des hostilités, apprend la présence d'un navire de guerre belligérant dans ses ports ou eaux territoriales, doit inviter ce navire à partir dans les 24 heures ou dans le délai fixé par la loi locale.

**311.** — Le délai de séjour, quelle que soit sa durée, peut être prolongé pour causes d'avaries ou à raison de l'état de la mer ; la prolongation cessera en même temps que la cause qui la justifie.

Les partisans les plus stricts de la règle des 24 heures admettaient des exceptions à cette règle, mais des divergences

---

semble des Océans, parce que les hostilités sont de nature à se produire partout. Dès qu'un navire de guerre quitte un port de sa nation, il est exposé à rencontrer un adversaire. Avec la vapeur et les progrès de la vitesse, le théâtre des hostilités proprement dites se déplace incessamment.

« Ce serait une très grande difficulté et en même temps une grande responsabilité pour les gouvernements neutres que d'avoir à modifier, d'après ces déplacements, le régime applicable dans leurs ports. N'est-il pas d'ailleurs contradictoire d'admettre qu'il ne suffit pas de la présence d'un navire de guerre d'un belligérant dans certains parages pour que ces parages deviennent théâtre de guerre et en même temps que ce navire peut commettre des hostilités, capturer et visiter des navires de commerce ? La règle des 24 heures adoptée par l'Angleterre depuis 45 ans, acceptée par un grand nombre de Puissances, a fait ses preuves ; elle a ce grand avantage de poser au neutre une règle fixe, qu'il lui est facile d'appliquer tandis que le système proposé nécessite de sa part, une appréciation parfois délicate. Des réclamations pourront surgir au sujet de cette appréciation qui sera peut-être différente de la part de deux Etats placés dans la même situation géographique ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 306-308. V. l'exposé des motifs de la proposition allemande, 3<sup>e</sup> commission, annexe 64, *Ibid.*, t. III, p. 728-730, les discussions au Comité d'examen, *Ibid.*, t. III, p. 627-629, à la huitième séance de la troisième commission, 4 octobre 1907, *Ibid.*, t. III, p. 474-477.

s'élevaient au sujet de l'étendue des exceptions. « L'état de la mer et les avaries, dit M. Renault dans son rapport (1), ont été admis sans difficulté. Le premier délégué du Japon a cependant fait remarquer que la question des avaries peut donner lieu à des abus pour permettre de tourner la règle sur la durée du séjour. Ne serait-il pas possible de fixer un délai maximum dans lequel devraient être faites les réparations ? On a répondu que cela était très difficile, parce que cela dépendait du port dans lequel se trouvait le navire et des facilités qu'il y rencontrait, que, du reste, les autorités neutres pouvaient constater le temps nécessaire et exercer un contrôle. La fixation d'un délai a été rejetée. Il s'agit, ajoute le rapport, d'une défense adressée au belligérant et cette défense peut comprendre les eaux comme les ports et les rades. La responsabilité de l'Etat neutre ne peut être engagée qu'autant qu'il connaît ou peut connaître la présence des vaisseaux de guerre ; cette connaissance peut exister plus facilement pour les ports et rades que pour les eaux ».

**312.** — « Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission scientifique, religieuse ou charitable », notamment aux bâtiments hospitaliers militaires (2).

**313.** — Le projet japonais contenait diverses dispositions visant à priver de tous secours, en ports neutres, les navires de

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 311.

(2) Art. 14, § 2. Elles ne s'appliqueraient pas davantage aux navires de guerre belligérants qui se trouveraient dans un port neutre pour y assurer la protection de leurs nationaux. V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 311-312.

guerre belligérants qui se dirigeaient vers le théâtre de la guerre.

L'interdiction de se servir des ports et des eaux neutres comme lieux d'observation ou de rendez-vous a été écartée, ainsi qu'il a été dit plus haut (1), à raison de l'impossibilité pour l'Etat neutre de se rendre compte des intentions qui conduisent les vaisseaux de guerre belligérants dans ses ports.

Mais la limitation du nombre des bâtiments de guerre belligérants, simultanément admis à séjourner dans les mêmes eaux, a été considérée comme un moyen d'empêcher la concentration des forces belligérantes et de gêner les opérations d'une flotte allant à la rencontre de l'ennemi. Toutefois, si la limitation, au nombre de trois, a été inscrite dans la Convention, elle l'a été sous les mêmes conditions et réserves que la limitation, à 24 heures, de la durée du séjour. Cette limitation ne s'impose à l'Etat neutre que dans le silence de sa législation. Elle est la règle de droit commun, mais cette règle souffre exception dès qu'un Etat affirme, par ses lois, la volonté de s'en affranchir, soit qu'il fixe à un chiffre plus élevé le nombre maximum des navires à admettre, soit qu'il admette ces navires en nombre illimité.

Il est évident que la limitation ne pouvait viser que la présence simultanée dans un rayon restreint et non la présence simultanée dans des eaux éloignées relevant de la juridiction du même Etat (2). L'article 15 a pris soin d'écarter toute équivoque en ne parlant pas des eaux territoriales ; il limite la règle aux navires qui pourraient se trouver en même temps « dans un des ports ou rades » d'un Etat neutre.

---

(1) V. *suprà*, n° 302.

(2) V. Rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 312.

**314.** — Un navire de guerre belligérant peut être dans un port neutre en même temps qu'un navire de commerce ou qu'un navire de guerre portant pavillon de son adversaire. Il importe d'éviter, autant que possible, que l'asile en port neutre ne devienne l'occasion d'une attaque. Aussi, d'après un usage depuis longtemps établi, l'Etat neutre doit imposer un délai de vingt-quatre heures au vaisseau de guerre belligérant qui veut quitter le port après la sortie d'un bâtiment de commerce ou de guerre ennemi (1).

Rationnellement, lorsque deux navires de guerre portant des pavillons ennemis se trouvent simultanément dans le même port neutre, le plus faible devrait avoir le droit de sortir le premier ; sinon il serait facile au bâtiment le plus fort de guetter le second, à la limite des eaux territoriales, pour le saisir ou le couler à sa sortie ; il y aurait presque certitude de combat et de capture ou de destruction du navire le plus faible obligé de sortir dans les 24 heures qui suivraient la sortie du plus fort. Aussi la question de l'ordre des sorties a-t-elle été discutée à la Haye, du moins en ce qui concerne les bâtiments de guerre, car il ne pouvait s'élever aucune difficulté sur le devoir, pour l'Etat neutre, de retenir un navire de guerre, pendant 24 heures, après la sortie d'un navire marchand portant le pavillon de l'adversaire.

La proposition japonaise laissait à l'Etat neutre le soin de régler l'ordre des départs (2) ; la proposition russe réglait cet ordre d'après la priorité de demande (3) ; un amendement portugais

(1) V. Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, n° 313.

(2) Art. 2, Troisième commission, annexe 46, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 700.

(3) Art. 6 § 2, Troisième commission, annexe 48. *Ibid.*, p. 702.

à la proposition japonaise, visait à assurer d'abord la sortie du navire le plus faible ; il invitait l'Etat neutre à régler les départs, en vue de prévenir, autant que possible, la rencontre et le combat (1).

L'article 16 de la Convention donne une autre solution ; il règle l'ordre des départs d'après l'ordre des arrivées, « à moins que le navire arrivé le premier soit dans le cas où la prolongation de la durée légale est admise ». « On a trouvé dangereuse pour l'Etat neutre, dit, à ce sujet, le rapport de M. Renault, la faculté de fixer l'ordre des départs même en lui donnant quelques indications. Si, très souvent, l'inégalité entre deux vaisseaux de guerre est évidente, il peut n'en pas être ainsi et l'autorité du port pourrait être embarrassée. La règle de l'ordre des arrivées est très simple et le neutre n'aura aucune difficulté à l'appliquer » (2).

---

(1) V. Troisième commission, annexe 50, *Ibid.*, p. 713 et observations de M. le capitaine lieutenant Ivens Ferraz, à la troisième séance de la deuxième sous-commission. *Ibid.*, p. 578.

(2) « Elle pourra se trouver forcément modifiée, ajoute le rapport, si le navire entrant le premier est dans un cas où la durée légale du séjour est prolongée à son profit ; il ne peut être privé de cette prolongation par l'effet de l'obligation de partir le premier. La règle des 24 heures est maintenue dans les rapports d'un bâtiment de guerre et d'un bâtiment de commerce, en ce sens que le premier ne peut quitter un port moins de 24 heures après le départ du second, mais la réciproque n'est pas vraie. Rien n'empêche un bâtiment de commerce portant le pavillon d'un belligérant de quitter, si cela lui convient, un port, moins de 24 heures après un navire de guerre de l'autre belligérant.

« Il n'y a pas non plus de délai de 24 heures entre le départ de deux navires de commerce.

« On avait pensé pouvoir écarter la difficulté résultant de la présence simultanée dans un port de deux navires de forces inégales au moyen de la disposition suivante : « Si un navire de guerre belligérant se dispose à entrer dans un port ou dans une rade neutre où se trouve un navire de guerre de son adversaire, l'autorité

**315.— C.— Réparations et ravitaillement.** — Le simple séjour dans les eaux et surtout dans les ports peut procurer un repos précieux aux équipages des navires de guerre, mais ce repos semble être le moindre avantage que les vaisseaux de guerre belligérants puissent être tentés de chercher dans ces ports. Le besoin de réparations ou de ravitaillement sera, la plupart du temps, la raison déterminante de leur entrée dans les eaux neutres. Dans quelle mesure réparations et ravitaillement peuvent-ils être tolérés ? La Convention de 1907 a tenu compte, à cet égard, de la distinction traditionnelle entre ce qui sert au combat et ce qui sert à la navigation. Elle interdit toute réparation ou tout approvisionnement qui accroîtrait la force militaire, mais elle n'autorise pas, sans conditions ni réserves, les approvisionnements qui augmentent la puissance de navigation. Si, en effet, aucune objection ne s'élevait contre la prohibition de l'accroissement de force militaire, certains Etats critiquaient la faculté de renouveler les moyens de navigation ; ils faisaient observer, non sans raison, que tout renouvellement de ces moyens de navigation augmente en réalité la puissance de combat.

**316. — Réparations.** — La Grande Bretagne et le Portugal proposaient d'interdire les réparations d'avaries cau-

---

locale doit, autant que possible, l'avertir de la présence du navire adverse» (annexe 53). Le navire ainsi averti aurait vu ce qu'il avait à faire ; s'il se sentait plus faible que son adversaire, il pouvait ne pas entrer ou, s'il entrait, il savait qu'il ne pourrait sortir qu'après lui. La proposition a fini par être rejetée par 8 voix (Allemagne, Etats Unis d'Amérique, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Japon, Portugal, Suède) contre 5 (Belgique, Brésil, Danemark, France, Italie) et 4 abstentions (Norvège, Pays Bas, Russie, Turquie), parce qu'on a considéré qu'une disposition de ce genre engagerait trop la responsabilité des neutres ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 314.

sées par le combat (1). La Russie jugeait excessif d'imposer, à l'Etat neutre, l'obligation de rechercher les raisons des avaries, ce qui pourrait exiger parfois des mesures inquisitoriales. Elle demandait qu'il n'y eût à tenir compte que de la nature et non de la cause des avaries. C'est la solution qui a prévalu. Aux termes de l'article 17 « dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation, et non pas accroître, d'une manière quelconque, leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer, qui devront être exécutées le plus rapidement possible ». « L'article, dit le rapport de M. Renault (2), ne parle que des ports et des rades ; à la question de savoir pourquoi il n'est pas parlé des eaux territoriales, il a été répondu qu'il est vraisemblablement difficile pour les navires d'effectuer des réparations dans les eaux territoriales et que, d'ailleurs, le contrôle des neutres sur des réparations effectuées dans ces conditions ne serait guère possible. *Séance du 11 septembre* ».

**317. — Approvisionnements militaires.** — La seconde règle de Washington faisait un devoir aux Etats neutres de ne point permettre que les belligérants se servissent de leurs ports ou eaux pour renouveler ou augmenter leurs provisions militaires, leur armement ou pour recruter des hommes (3). Cette règle a été reproduite sous la forme légèrement différente d'une interdiction à l'adresse des belligérants (4) ». « Il

(1) V. Cinquième séance de la deuxième sous-commission, 1<sup>er</sup> août 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 603-604.

(2) *Ibid.*, t. I, p. 315.

(3) V. texte de la règle de Washington, Charles Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises*, p. 445 note.

(4) Art. 48 : « Les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres pour renou-

n'y a eu de discussion, dit le rapport (1), que sur le point de savoir s'il fallait parler des eaux territoriales comme des ports et des rades. L'affirmative a été admise... Il a été dit qu'on ne saurait permettre de se servir des eaux territoriales pour un usage interdit dans les ports et rades. Cela est vrai spécialement parce qu'on se place au point de vue de ce que ne peuvent pas faire les navires belligérants. La disposition se justifie ainsi plus aisément que celle de la règle de Washington qui parle de l'obligation du gouvernement neutre ».

**318. — Approvisionnements concernant la navigation.** — L'accord avait été facile pour prohiber les approvisionnements militaires ; les propositions de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, du Japon et de la Russie les condamnaient, en effet, soit explicitement, soit implicitement. Les divergences, au contraire, étaient grandes entre les propositions des quatre Puissances, au sujet du renouvellement des facultés de navigation. Le projet espagnol n'admettait les vaisseaux de guerre à prendre que « les vivres et le charbon nécessaires pour atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou un port neutre plus proche encore » (2) ; le projet britannique portait que « la quantité de munitions, vivres ou combustibles chargés à bord du navire dans la juridiction neutre ne devrait, en aucun cas, dépasser le complément nécessaire pour lui permettre de gagner le port le plus proche de son propre pays » (3) ; d'après le texte japonais, les navires belligérants ne pouvaient « charger aucun approvisionnement excepté du charbon et des pro-

---

veler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ainsi que pour compléter leurs équipages ».

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 315.

(2) Art. 5, Troisième commission, annexe 47 ; *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 701.

(3) Art. 17, Troisième commission, annexe 44. *Ibid.*, p. 697.

visions suffisants, avec ce qui restait encore à bord, pour les mettre à même d'atteindre, à une vitesse économique, le port le plus rapproché de leur pays ou une destination neutre plus proche encore » (1) ; le projet russe permettait, au contraire, aux bâtiments de guerre belligérants de « se pourvoir de vivres, de denrées, approvisionnements, charbon et moyens de réparation nécessaires à la subsistance de leur équipage ou à la continuation de leur navigation » (2).

Les raisons théoriques de décider sont les mêmes, qu'il s'agisse de vivres ou de combustibles. Selon les justes expressions de M. Tcharykow, « la vie d'un navire embrasse deux éléments qui sont indispensablement connexes : les vivres pour son équipage et les moyens de locomotion pour lui-même. Si l'équipage était privé de vivres, les hommes deviendraient des cadavres ; privé des moyens de naviguer, un navire deviendrait une épave. Dans les deux cas le navire meurt » (3).

---

(1) Art. 4, Troisième commission, annexe 46. *Ibid.*, p. 700.

(2) Art. 7, Troisième commission, annexe 48. *Ibid.*, p. 702.

(3) Cinquième séance de la deuxième sous-commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 607. M. Tcharykow observait, en même temps, que « la thèse nouvelle » du refus de charbon était née « non pas de considérations juridiques nouvelles, mais exclusivement de nouveaux perfectionnements techniques. — A l'époque, ajoutait-il, où les navires de guerre naviguaient à la voile, s'il leur arrivait d'en perdre ou de les voir endommager, songeait-on, dans un port neutre, à lui interdire l'achat de toile pour réparer ou remplacer ses voiles ? Non certes, à ce que je sache. Et pourtant à cette époque, pas très lointaine, les voiles étaient, pour les navires de guerre, le moyen de locomotion encore plus exclusif que ne l'est aujourd'hui le charbon. Ce qu'était autrefois la toile à voile, ce que le charbon est aujourd'hui, le naphte ou l'électricité le seront peut-être demain. Ainsi, les perfectionnements techniques se suivent et se remplacent, mais ils ne changent rien au droit, et nous devons bien nous garder de nous laisser impressionner par ces perfectionnements, au point de perdre de vue les principes juridiques qui règlent le fond de la matière en question ». *Ibid.*, p. 608.

Cependant, la règle libérale qui a été admise, sans difficulté, pour les vivres, ne l'a été qu'à grand'peine et à titre d'exception conditionnelle, pour le combustible. Des raisons d'ordre pratique expliquent la différence. Les vivres tiennent peu de place dans les navires de guerre ; il est facile d'en embarquer des quantités suffisantes pour de très longues campagnes ; il sera donc rare qu'un vaisseau de guerre en ait un besoin pressant en cours de route. Au contraire, le combustible occupe un espace considérable à bord ; la consommation en est énorme ; il est indispensable de renouveler fréquemment les approvisionnements qui s'épuisent vite ; la fourniture de combustible a donc une tout autre importance que la fourniture de vivres ou d'autres objets (tels que graisses, pièces de machines, etc...) nécessaires ou utiles à la navigation. C'est pourquoi certains Etats ont insisté pour imposer des règles très restrictives en ce qui concerne le combustible tandis qu'ils acceptaient, sans peine, une règle large en ce qui concerne tous les autres objets servant la navigation.

Aux termes de l'article 19 § 4, « les navires de guerre belligerants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix ». Il est bien spécifié, dans le rapport, que la faculté de compléter les approvisionnements du temps de paix a été admise sans difficultés pour « le ravitaillement en dehors du combustible » (1).

**319. — Combustible.** — En ce qui concerne le combustible, « les efforts les plus grands ont été faits, dit M. Renault, dans son rapport (2), pour arriver à un système acceptable pour

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 316.

(2) *Ibid.*

les intéressés qui sont les neutres et les belligérants éventuels. Pour ceux-ci, ils tiennent naturellement compte de leur situation géographique qui leur rend plus ou moins nécessaire la faculté de se ravitailler dans des ports neutres ; pour les premiers, ils peuvent demander une règle précise, qu'ils soient en mesure d'appliquer sans s'exposer à des récriminations des deux parts (1).

(1) « Nous nous trouvons, dit le contre-amiral Siegel au Comité d'examen, devant deux systèmes relatifs à la quantité du charbon que les ports neutres peuvent accorder aux navires de guerre belligérants dans leurs ports, et avant de faire votre choix, je vous prie de vouloir bien me permettre de préciser, en quelques paroles, les différences de ces deux systèmes et leur signification pour les neutres.

« Ce que les neutres désirent, ce qu'il leur faut, c'est de connaître, aussi exactement que possible, la quantité du charbon qu'ils peuvent donner à un navire belligérant dans leurs ports, sans être obligés d'entrer dans des recherches inquisitoriales ou de se mêler dans les affaires du navire qui ne les regardent pas. On veut avoir une règle simple et facile à appliquer, qui permette de donner suite aux demandes d'un navire tout en évitant des réclamations et des contestations.

« Regardons de près les deux systèmes et voyons de quelle manière ils satisfont à ces conditions.

« Si l'on acceptait la première règle qui dit qu'on ne peut accorder au navire belligérant plus de charbon qu'il ne lui est nécessaire pour gagner le port le plus proche de son pays, une série de questions se présentent qui doivent être tranchées par le neutre et qui le mettent dans un grand embarras.

« On sera peut-être en mesure de préciser quel est le port le plus proche et de calculer la distance, mais alors vient la question du rayon d'action et de la vitesse avec laquelle le navire doit effectuer son voyage. On peut admettre que ce soit la vitesse la plus économique. Mais cette vitesse peut varier d'après la qualité du charbon, d'après l'état des chaudières et de la machine, d'après celui de la coque, d'après l'instruction et l'expérience du personnel, etc. Et encore cette vitesse n'est-elle possible qu'en des circonstances favorables. Si le navire trouve du gros temps, s'il est obligé de forcer sa route contre le vent et la mer, tous les calculs deviennent inexacts et le navire court tous les dangers. Comment

« Des arguments ont été abondamment fournis en faveur de diverses solutions. Si on n'admet pas la règle britannique, qui est de nature, comme on l'a fait remarquer, à soulever diver-

serait-il donc possible de fixer la quantité nécessaire pour le voyage? On pourrait dire que le commandant donnera tous les renseignements qui peuvent servir de base pour évaluer la quantité de charbon. Mais lui-même ne pourra pas prévoir le temps qu'il trouvera en mer et on ne peut exiger de lui qu'il mette son navire en péril, en demandant trop peu de charbon ; le commandant demandera donc la plus grande quantité possible et il restera toujours à craindre qu'un conflit ne s'élève entre le commandant et les autorités de l'Etat neutre, conflit de nature à causer plus tard des réclamations.

« D'ailleurs, dans le cas où le port le plus proche serait tellement éloigné qu'il serait impossible au navire d'atteindre ce port, sans renouveler sa provision de charbon, il serait toujours nécessaire de donner au navire la plus grande quantité de charbon possible. Enfin, on doit considérer le cas où le port le plus proche est bloqué, ce qui modifierait toutes les conditions du calcul.

« Bref, la quantité de charbon accordée changerait d'après les différents cas et le neutre serait toujours obligé de prendre sur lui la responsabilité de fixer le nombre de tonnes de combustible que le navire devrait recevoir.

« La question serait tout autre et beaucoup plus facile à régler si une règle générale disposait que le neutre peut donner autant de charbon qu'il est nécessaire pour remplir les soutes proprement dites. Dans ce cas, le neutre recevrait du commandant un certain chiffre indiquant la quantité du charbon qui lui manque. L'Etat neutre serait en état de se rendre compte que cette quantité n'a pas été dépassée, car il n'est pas difficile de constater que les soutes sont pleines ; la livraison de charbon cesserait alors et toute contestation, toute réclamation serait ainsi évitée.

« Les délégués techniques de 15 pays ont discuté cette question pendant plus de deux heures et, à la fin, une majorité de 10 voix contre 5 s'est déclarée en faveur de la disposition disant que l'Etat neutre pourra donner le charbon nécessaire pour remplir les soutes, parce que c'est la mesure la plus convenable et le meilleur moyen pratique d'éviter des malentendus.

« Contre l'adoption de cette proposition, on a allégué que le bellicier y trouverait un moyen facile de se procurer du charbon pour tenir la haute mer et pour entreprendre des actes hostiles, pour un assez long temps, notamment dans le cas où il se trou-

ses difficultés d'ordre pratique, et si, d'autre part, on ne veut pas du système de la liberté absolue, on peut concevoir et on a présenté des systèmes très divers pour déterminer la quantité de combustible qui pourra être chargée par le navire belligérant : la dotation normale, une quantité proportionnelle au déplacement ou au nombre des chevaux-vapeur, la quantité nécessaire pour parcourir une certaine distance, etc. Un Comité technique chargé d'étudier la question n'a pu arriver à une solution unanime. La proposition allemande d'accorder aux belligérants la permission de compléter leurs soutes entières y a réuni 9 voix (Allemagne, Brésil, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Russie, Suède, Turquie) contre 5 (Etats-Unis d'Amérique, Espagne, Grande-Bretagne, Japon, Chine).

---

verait à proximité d'un certain nombre d'Etats neutres.

« Mais cette situation n'existe qu'en quelques parties du monde. Dans de vastes régions du globe, les ports où on peut recevoir du charbon sont assez éloignés l'un de l'autre. D'ailleurs, le même état de choses se présenterait également dans le cas où la règle du propre port le plus prochain serait acceptée. Tous les Etats neutres dont les ports sont très éloignés du port le plus prochain du belligérant seraient obligés de donner, non seulement le plein de soutes, mais la plus grande quantité du charbon pour mettre le navire belligérant en état d'aller aussi loin que possible.

« Une dernière considération est que le neutre est maître dans sa maison et qu'il peut défendre l'accès de ses ports à tout navire belligérant qui essaie d'en user comme base d'opérations. Au reste, le neutre n'a pas pour devoir de préjuger les intentions d'un navire belligérant qui visite une fois son port et qui appartient à une nation avec laquelle il vit en paix ; il suffit qu'il traite les deux belligérants de la même manière.

« Messieurs, telles sont les raisons qui nous ont déterminés à vous proposer d'accepter l'alinéa 2 de l'article 19 dans la forme suivante :

« Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible que pour compléter leur plein de soutes proprement dites ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 633-634.

« C'est dans ces conditions que la question a été soumise en seconde lecture au Comité d'examen.

« Il y avait en présence deux propositions :

« 1<sup>o</sup> La proposition britannique : les navires ne peuvent prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Le sens de cette proposition a été nettement précisé par Sir Ernest Satow, en réponse à une question de M. Hagerup. La règle constitue un simple mode de calcul et ne crée pour le neutre aucune obligation d'avoir à surveiller la destination du navire requérant. Nous nous permettons d'ajouter qu'elle n'implique non plus aucune obligation pour un navire de se rendre à une destination quelconque. Ainsi seraient supprimées des contestations parfois soulevées.

« 2<sup>o</sup> Une proposition ainsi conçue : ces navires ne peuvent prendre du combustible que pour compléter leur plein normal du temps de paix.

« S. Exc. M. Tcharykow a présenté, à titre transactionnel, la formule suivante : « Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent d'ailleurs prendre le combustible nécessaire pour compléter leur plein des soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir ».

Cette proposition a été acceptée par 11 voix (Allemagne, Brésil, Danemark, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Russie, Suède, Turquie) avec 3 abstentions (Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, Japon) après que la proposition faite par Son Exc. M. Tsudzuki en vue de la suppression de tout l'article eût été rejetée par 10 voix contre 4 ».

La liberté de compléter le plein des soutes proprement dites, n'est pas la liberté entière ; celle-ci comporterait, en effet, la

faculté de mettre du combustible ailleurs que dans les soutes proprement dites et notamment sur le pont, mais, en fait, la mesure est large, la limitation est modérée. Néanmoins, comme en ce qui concerne la durée du séjour, la solution libérale n'est admise qu'à titre exceptionnel, sous la condition d'une affirmation expresse, par l'Etat neutre, de la volonté d'appliquer cette solution. Dans le silence des lois particulières, c'est la règle anglaise qui s'impose, c'est-à-dire la limitation à la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche.

**320.** — D'après le projet de Convention soumis par le Comité d'examen à la Commission le ravitaillement et la prise de combustible ne donnaient pas droit à prolonger la durée légale du séjour (1). Cette disposition faisait un devoir à l'Etat neutre de contraindre au départ, avec un chargement de charbon insuffisant, le navire qui, par suite de l'outillage défectueux du port, n'aurait pu embarquer son combustible dans le délai fixé pour le séjour (2).

Elle fut combattue, à la huitième séance de la commission, par M. Tcharykow. Si, disait le délégué russe, un navire belligérant a commencé à prendre du charbon dans un port neutre et si, pendant qu'il opère ce chargement, le délai légal de séjour vient à expirer, « le bon sens, l'équité, on pourrait peut-être même dire la bonne foi, n'exigent-ils pas que l'Etat neutre permette au navire en question de ne partir qu'après

(1) 2<sup>e</sup> projet de Convention élaboré par le Comité d'examen, art. 19, Troisième Commission, Annexe 63, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 726.

(2) La question ne pouvait guère se poser que dans les ports où la durée du séjour était limitée à 24 heures.

avoir pu charger entièrement la quantité de charbon qui lui a été accordée » (1).

M. Tsudzuki insista très vivement, au contraire, pour le maintien du texte restrictif. Sans ce texte, disait-il (2), le caractère essentiel des articles 12 et 19 relatifs à la durée du séjour et au ravitaillement en combustible se trouverait modifié. L'article 12 a été accepté par le Japon, bien qu'il n'impose pas la règle des 24 heures, parce qu'il établit du moins des règles fixes, mais cet avantage de la fixité disparaîtrait, si le délai de séjour devait varier « selon les facilités qu'offrent les ports neutres pour les opérations d'approvisionnement en charbon. De plus, les Etats neutres seraient obligés de recourir aux mesures inquisitoriales pour surveiller si ces navires n'abusent pas des opérations d'approvisionnement pour prolonger leur séjour inutilement et illégalement ». En ce qui concerne le ravitaillement en combustible, la combinaison transactionnelle entre les deux opinions qui soutenaient, l'une que le charbon ne devait être donné que dans un but d'humanité, l'autre qu'il pouvait être fourni sans limites, avait pu être acceptée parce qu'elle laissait « expressément non tranchée la question de principe ». Mais « la suppression proposée aurait pour conséquence la tendance de reconnaître, aux navires de guerre belligérants, le droit de prolonger leur séjour pour s'approvisionner de charbon, en d'autres mots, elle tendrait à faire reconnaître la légitimité de l'idée », toujours combattue par le Japon, « que ces navires ont le droit de se servir des ports d'autrui comme d'étapes stratégiques afin d'y prendre du combustible » (3).

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 480.

(2) *Ibid.*, p. 479.

(3) *Ibid.*

Malgré l'opposition du Japon, soutenu par l'Angleterre, la suppression, proposée par la Russie et appuyée par l'Allemagne, fut votée par 27 voix contre 5 et 9 abstentions. Il s'ensuit que la durée du séjour peut être prolongée dans la mesure nécessaire pour opérer le ravitaillement ou la prise de combustible. Elle doit l'être de 24 heures au moins, si, d'après la loi de la Puissance neutre — tel est le cas pour l'Italie (1) — les navires de guerre belligérants ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée.

**321.** — Il est incontestable que le renouvellement fréquent des approvisionnements de combustible d'un navire de guerre belligérant dans le même port ou dans des ports différents d'un même Etat neutre ferait considérer, à juste titre, ce port ou cet Etat neutre comme une base d'opérations navales. Afin de prévenir les conflits qui pourraient s'élever, à ce sujet, entre Etats belligérants et Etats neutres, il a été jugé utile de fixer un intervalle minimum entre deux fournitures de charbon au même bâtiment, dans des ports appartenant au même Etat neutre.

Les propositions de l'Espagne et de la Grande-Bretagne reproduisaient la règle anglaise de 1862 aux termes de laquelle cet intervalle doit être de trois mois (2). Des objections ont

(1) Article 249 du Code italien de la marine marchande de 1877, Annexe B, à la quatrième séance de la deuxième sous-commission de la troisième commission, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 602. « Le but de cette prescription, a dit le comte Tornielli en réponse à une question de sir Ernest Satow est évident. Il ne faut pas que l'approvisionnement de charbon que le navire vient chercher dans un port neutre, puisse lui permettre de poursuivre une opération militaire dans laquelle il pourrait se trouver engagé ». Cinquième séance de la deuxième sous-commission, *Ibid.*, p. 609.

(2) V. Projet espagnol, article 5, Troisième commission, annexe

été faites, d'une part, contre la durée du délai, d'autre part, contre l'application de la règle à tous les ports d'un même Etat, sans distinction d'après la distance qui sépare les deux ports où deux demandes successives de combustible sont adressées. On a fait remarquer que, depuis 1862, les conditions de la navigation ont changé et que quand les navires allaient à la voile en même temps qu'à la vapeur, le combustible leur était moins nécessaire qu'aujourd'hui, de sorte que le délai de trois mois, acceptable il y a 40 ans, est devenu excessif. On a proposé, d'autre part, de tenir compte de la distance aussi bien que du temps, lorsqu'il s'agirait de ravitaillements successifs dans des ports différents et de n'imposer de délai que si cette distance était inférieure à 1000 milles par exemple. Sur l'insistance de la Grande-Bretagne, la règle anglaise a prévalu (1).

D'après l'article 20, « les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance ».

**322.** — Il est à remarquer que les articles 19 et 20 ne visent que le ravitaillement dans les ports. Leurs dispositions ne s'appliquent donc pas au transbordement qui serait fait, dans les eaux territoriales neutres, de vivres ou de combustibles apportés par des navires chargés dans les ports d'Etats autres que celui dans les eaux duquel le transbordement serait opéré.

**323.** — La Grande-Bretagne proposait d'insérer, après l'article 20, la disposition du projet britannique d'après laquelle

47. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 701 et projet britannique, article 18, Troisième commission, annexe 44. *Ibid.*, p. 697.

(1) V. *Deuxième Conférence de la Paix*, t. III, p. 635, 636, 650, 651.

« Une Puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se trouvant dans sa juridiction de prendre à bord des munitions, vivres ou combustibles pour aller à la rencontre de l'ennemi ou pour se livrer à des opérations de guerre ». Mais cette proposition restrictive, qui eût été de nature à imposer aux Etats neutres de lourdes responsabilités, a été repoussée par 8 voix contre 3 et 3 absences (1).

---

(1) L'Allemagne, les Etats-Unis, le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie et la Suède ont voté contre ; l'Espagne, la Grande-Bretagne et le Japon ont voté pour. D'après l'article 5 du projet japonais, « ni les navires belligérants se rendant sur le théâtre de la guerre, ou se dirigeant vers cette même direction ou vers la zone des hostilités existantes, ni ceux dont la destination est douteuse ou inconnue, ne pourront faire des réparations ou des acquisitions de charbon ou de provisions dans les eaux neutres ». V. rapport de M. Renault, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 320, et séances du Comité d'examen du 11 et du 12 septembre 1907, *Ibid.*, t. III, p. 636. A la cinquième séance de la deuxième sous-commission, 1<sup>er</sup> août 1907, M. Keiroku Tsudzuki avait ainsi expliqué les motifs de l'article 5 du projet japonais :

« La délégation japonaise a été inspirée par l'idée que les navires des belligérants n'auraient pas le droit de se servir des ports neutres comme étape pour se rendre sur le théâtre de la guerre, de la même manière que les armées des belligérants sont prohibées de se servir des territoires neutres pour se rendre sur le territoire ennemi. L'emploi des ports neutres comme étape pour se rendre sur le théâtre de la guerre est, à notre avis, essentiellement la même chose que s'en servir comme base d'opérations. Les navires des belligérants auront à faire connaître leur destination, s'ils désirent s'approvisionner de charbon, afin que les autorités des pays neutres soient en mesure de savoir quelle quantité de charbon elles doivent permettre à ces navires belligérants de prendre à bord.

« Dans le même ordre d'idées, nous ne comprenons pas pourquoi ces navires ne seraient pas obligés de déclarer leur destination aux autorités des pays neutres, s'ils désirent profiter de l'hospitalité des ports neutres. Si les navires des belligérants ne font

**324. — D. — Admission des prises.** — Les propositions de l'Espagne et de la Grande-Bretagne condamnaient, en principe, l'admission des prises dans les ports neutres. La pratique, à cet égard, différait selon les pays. Certains Etats fermaient l'accès de leurs ports aux prises. D'autres Etats l'ouvriraient sous certaines conditions. « Dans le Comité, certains ont soutenu l'interdiction de l'entrée des prises, tandis que d'autres assimilaient purement et simplement les prises aux navires de guerre (comp. art. 6 de la Convention de Constantinople, relative au canal de Suez) (1). La première opinion l'a emporté. La règle est donc qu'une prise ne peut, en principe, être amenée dans un port neutre, ce qui comprend à la fois le cas de la prise escortée et celui de la prise conduite par un équipage que le capteur a mis à bord. Les exceptions comprennent l'innavigabilité, le mauvais état de la mer, le manque de provisions ou de combustible. Dès que la cause qui justifie l'entrée de la prise a cessé, la prise doit repartir » (2). Si elle ne le fait pas, « la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement ; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur ». (3) Elle doit de même relâcher la prise qui aurait été

pas connaître leur destination aux neutres, en donnant à ces derniers des explications suffisantes et claires, ces navires mêmes en ressentiront les conséquences, et nous ne savons pas pourquoi ils ne souffriraient pas de ce qu'il sont seuls responsables. Les Puissances neutres doivent avoir, dans ces circonstances, le plein droit de prendre les mesures nécessaires pour protéger leur neutralité ».

*Ibid.*, t. III, p. 611.

(1) V. de Clercq, t. XVIII, p. 144 et suiv.

(2) Rapport de M. Renault. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 320.

(3) Art. 21.

amenée en dehors des cas exceptionnels où l'admission est autorisée (1).

**325.** — Ces dispositions restrictives sont de nature à accroître, pour les capteurs embarrassés, la tentation de détruire leurs prises. D'autre part, la destruction des prises est un acte grave dont les conséquences peuvent être funestes à l'équipage et aux passagers du bâtiment détruit ainsi qu'à certains ayants droit sur la cargaison ou le navire (2). C'est pourquoi, sur une suggestion du comte Tornielli, une proposition a été faite pour permettre, aux Puissances neutres, de recevoir, dans leurs ports, des prises qui y seraient laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises (3). La proposition ne pouvait suffire à assurer que les prises ne seraient plus détruites ; d'une part, en effet, si elle donnait aux Etats neutres la faculté, elle ne leur imposait pas l'obligation d'admettre les prises pour les garder sous séquestre ; elle ne procurait donc pas aux capteurs la certitude de mettre leurs prises à l'abri dans les ports neutres ; d'autre part, si elle ouvrait la possibilité d'un asile dispensant de la conduite aux ports nationaux du capteur, elle ne pouvait supprimer ou atténuer qu'une des causes de destruction, celle qui résulte de l'éloignement des ports du capteur. Du moins, elle était de nature à diminuer le nombre des destructions, et c'était assez pour lui donner un réel intérêt. Aussi fut-elle adoptée. Aux termes de l'article 23,

(1) Art. 22.

(2) V. *suprà*, n° 206.

(3) Rapport de M. Renault. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 321, et deuxième séance de la quatrième commission, *Ibid.*, t. III, p. 903. Pour les discussions aux Comités d'examen des troisième et quatrième commissions, V. *Ibid.*, t. III, p. 1068 et suiv., p. 637, 651 ; à la huitième séance de la troisième commission, *Ibid.*, p. 481-482.

« une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises ; elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports. Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte. Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté ».

**326.** — Logiquement, il semble que l'adoption de l'article 23 aurait dû entraîner la suppression des articles 21 et 22. Les mesures restrictives, inscrites dans ces derniers textes, sont, en effet, inspirées par la considération que l'asile temporaire, donné aux prises, est une aide donnée au capteur dans l'accomplissement d'un acte de guerre, mais cette aide est beaucoup plus caractérisée lorsque la prise reste, au port neutre, sous séquestre, jusqu'à décision du tribunal des prises. Dans le premier cas, la prise pourrait être enlevée au capteur au cours du voyage qu'elle devrait accomplir pour atteindre un port de ce dernier, tandis que, dans le second cas, elle est soustraite à tout risque de reprise.

**327.** — **Mesures à l'égard des navires qui restent indûment au port neutre.** — Lorsqu'un navire de guerre belligérant, malgré la notification de l'autorité neutre, ne quitte pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, « la Puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre, et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures. Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus. Les officiers

et l'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire ou logés soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur imposer. Toutefois, on devra toujours laisser, sur le navire, les hommes nécessaires à son entretien » (1). Cette disposition se justifie à raison de la grande valeur des navires de guerre qui, faute d'entretien, peuvent se détériorer facilement et devenir même inutilisables (2). « Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation » (3).

### **328. — Devoirs de surveillance des Etats neutres.**

— D'après la troisième règle de Washington, « un gouvernement neutre est tenu d'exercer toute diligence nécessaire dans ses propres ports et eaux et à l'égard de toutes personnes dans sa juridiction pour empêcher toute violation des obligations et devoirs sus-mentionnés ». « Le principe, dit le rapport de M. Renault (4), n'a pas rencontré d'opposition ; on a seulement cherché une formule qui n'imposât pas aux neutres une responsabilité trop lourde, en disproportion avec les moyens dont ils peuvent disposer. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit non seulement des ports, mais des eaux ». Aux termes de l'article 25, « une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose pour empêcher dans ses ports ou rades ou dans ses eaux toute violation des dispositions qui précédent ».

(1) Art. 24.

(2) Rapport de M. Renault. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t.I, p. 323.

(3) Art. 24 § 4.

(4) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 323.

**329. — Exécution de la Convention.** — Afin de souligner la portée de la Convention et de prévenir les Puissances signataires contre toute réclamation injustifiée, l'article 26 déclare que « l'exercice par une Puissance neutre des droits définis par cette Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou l'autre belligérant qui a accepté les articles qui s'y réfèrent ».

Enfin, comme la Convention prévoit un certain nombre de lois ou d'ordonnances ou règlements à édicter par les Parties contractantes, comme il y a intérêt évident à ce que ces lois, ordonnances ou règlements soient connus des Etats signataires, l'article 27 dispose que « les Hautes Parties contractantes se communiqueront réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des navires belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au gouvernement des Pays-Bas et transmise immédiatement par celui-ci aux autres Parties contractantes ».

**330. — Modifications, au cours d'une guerre, des règles édictées par un Etat neutre.** — Les dispositions adoptées par une Puissance neutre peuvent-elles être modifiées au cours de la guerre ? L'impartialité due aux belligérants, dit M. Renault (1), « exige qu'en principe, elles ne soient pas changées au cours de la guerre parce que, même si le changement n'est pas dicté par la partialité, il trompe une attente naturelle. Il est possible cependant que l'expérience démontre au neutre la nécessité de nouvelles mesures destinées à la sauvegarde de sa neutralité. La présence de navires

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 325-326.

de guerre des belligérants dans certains ports a eu des inconvénients ; l'Etat neutre restreindra la durée du séjour ou même interdira l'accès. Dans cet ordre d'idées, le premier projet de préambule ne prévoyait de la part du neutre que des *mesures plus rigoureuses*. Il a été critiqué de ce chef ; la rédaction actuelle (1) a été adoptée par 12 voix (Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Brésil, Danemark, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Russie, Suède, Turquie) contre 2 (Grande-Bretagne, Japon). S. Exc. sir Ernest Satow avait dit qu'il ne pouvait se figurer des cas où il serait nécessaire pour le neu-

(1) Le préambule de la Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres, en cas de guerre maritime, est ainsi formulé :

« En vue de diminuer les divergences d'opinion qui existent encore au sujet des rapports entre les Puissances neutres et les Puissances belligérantes et de prévenir les difficultés auxquelles ces divergences pourraient donner lieu ;

« Considérant que, si l'on ne peut concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui peuvent se présenter dans la pratique, il y a néanmoins une utilité incontestable à établir, dans la mesure du possible, des règles communes pour le cas où malheureusement la guerre viendrait à éclater ;

« Considérant que, pour les cas non prévus par la présente Convention, il y a lieu de tenir compte des principes généraux du droit des gens ;

« Considérant qu'il est désirable que les Puissances édictent des prescriptions précises pour régler les conséquences de l'état de neutralité qu'elles auraient adopté ;

« Considérant que c'est, pour les Puissances neutres, un devoir reconnu d'appliquer impartialement, aux divers belligérants, les règles adoptées par elles ;

« Considérant que, dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas, en principe, être changées au cours de la guerre par une Puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits ;

« Les Hautes Parties contractantes sont convenues d'observer les règles communes suivantes, qui ne sauraient d'ailleurs porter aucune atteinte aux stipulations des traités généraux existants... ».

*Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 326-327.

tre de prendre des mesures moins rigoureuses ; S. Exc. M. Tcharykow croyait cette éventualité possible, c'est pourquoi il demandait la modification d'un texte jugé par lui trop restrictif. Après le vote, L. L. Exc. sir Ernest Satow et M. Tsudzuki ont demandé qu'il fût bien mentionné qu'à leur avis on ne saurait imaginer des cas où un Etat neutre, pour sauvegarder ses droits, serait obligé de prendre des mesures moins rigoureuses au cours de la guerre, tandis que la doctrine anglaise a toujours reconnu aux neutres le droit d'édicter à cet effet des mesures plus rigoureuses » (1).

---

(1) V. Séance du Comité d'examen du 11 septembre 1907. *Ibid.*, t. III, p. 619-622.

## CHAPITRE XIII

### DE L'EMPLOI DES MINES SOUS-MARINES.

#### I

##### L'emploi des mines pendant la guerre russo-japonaise et les solutions rationnelles.

331.— « Les mines, dit Lawrence (1), ne sont pas une nouveauté. Il en a été fait usage sur terre depuis l'invention de la poudre à canon. Mais les premiers qui les employèrent avec succès sur mer furent les Confédérés qui minèrent leurs ports et firent sauter plusieurs vaisseaux attaquant ou bloquant leurs ports. Cela se passait pendant la guerre de sécession américaine de 1861-1865 ; et, depuis cette époque, de grands progrès ont été accomplis dans la préparation de la défense sous-marine. Mais, bien que l'art des mines eût été révolutionné, la pratique en avait été restreinte aux ports et aux eaux territoriales des Puissances belligérantes » jusqu'à la guerre russo-japonaise.

Durant cette dernière guerre, les deux adversaires ont largement usé des mines sous-marines ; ils en ont répandu tout autour des côtes de la presqu'île où se trouve Port-Arthur. Le navire russe *Yenissei*, après en avoir posé 389, fut détruit par la 390<sup>e</sup>. « D'après un correspondant du *New York Herald* à

---

(1) *War and neutrality in the Far East*, p. 100-101.

Chefou, les 389 furent, peu après, entraînées dans la haute mer par une violente tempête » (1).

Plusieurs vaisseaux de guerre russes ou japonais, en dehors du *Yenissei*, furent détruits par les mines : notamment le *Petro-pawlovsk*, le 13 avril 1904, en rentrant à Port-Arthur et le *Hatsusé*, le 15 mai 1904, à dix milles au Sud-Est de Port-Arthur. Il est impossible de savoir si les navires de guerre belligérants qui sautèrent furent victimes de leurs propres mines ou de celles de leurs adversaires. Les destructions causées par ces terribles engins ne furent limitées ni aux bâtiments de guerre belligérants ni à la durée de la lutte. La délégation de Chine fit, à la Conférence de la Haye, la déclaration suivante dont l'émouvante sobriété suffit à révéler la gravité du mal : « Le gouvernement chinois est encore aujourd'hui dans l'obligation de munir les vaisseaux de sa navigation côtière d'instruments spéciaux pour repêcher et détruire les mines flottantes qui encombrent non seulement la mer libre, mais encore ses eaux territoriales. Malgré toutes les précautions prises, un nombre très considérable de navires de cabotage, de bateaux de pêche, de jonques et de sampans a sombré, par suite de rencontres avec ces mines automatiques sous-marines, et ces vaisseaux se sont perdus corps et biens, sans que les détails de ces désastres soient parvenus au monde occidental. Il est calculé que de cinq à six cents de nos nationaux qui vaquaient à leurs occupations pacifiques ont ainsi trouvé une mort cruelle par suite de ces engins dangereux » (2).

Le capitaine de vaisseau Ottley a pu dire à la première

---

(1) Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, p. 99.

(2) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, troisième commission, annexe 15, t. III, p. 663.

séance de la première sous-commission de la troisième commission (1) : « Les mines de cette nature constituent un danger continual pour les navires de toutes les nations. Le théâtre de la guerre récente en Extrême-Orient était loin, heureusement, de la voie fréquentée. Si les navires passant à vingt milles au large de Port-Arthur avaient été à peu près comparables, en nombre, à ceux qui fréquentent les parages de la Baltique, des Dardanelles, du détroit de Gibraltar ou du Pas-de-Calais, une série de catastrophes aurait eu lieu qui aurait attiré l'attention du monde civilisé sur la question ».

**332.** — Il semble que ces constatations devraient suffire pour faire condamner, même en dehors de tout accord conventionnel, l'usage d'engins aussi dangereux pour la navigation pacifique que pour les vaisseaux de guerre belligérants. Parce que la haute mer n'est soumise à aucune souveraineté, il est loisible aux belligérants de s'y battre ; il est admis que les bâtiments neutres qui se risquent sur le théâtre des opérations le font à leurs risques et périls ; ces bâtiments pourraient se tenir à l'écart ou fuir à l'approche des navires de combat ; s'ils ne le font pas, ils s'exposent sciemment à un danger qu'ils pourraient éviter ; ils ne peuvent se plaindre des effets de leur propre imprudence. Mais si, de ce que la mer n'est à personne, il résulte que les belligérants ont liberté de s'y battre, il résulte aussi que les neutres, que les pacifiques ont liberté de s'y mouvoir et droit d'user de cette liberté sans courir des périls qu'ils ne peuvent ni prévoir, ni éviter. Il est possible de prévoir et d'éviter le théâtre d'un combat ; il est impossible de prévoir et d'éviter les mines invisibles qui flottent à la dérive, à des distances incalculables des opérations de guerre,

---

(1) 27 juin 1907. *Ibid.*, t. III, p. 520.

et qui conservent leur puissance de destruction pendant des mois et des années après le jour où elles ont été immergées. Il est donc inadmissible que les belligérants menacent et détruisent la liberté de la mer, en semant des engins aveugles et inévitables, qui portent au loin, pour un temps illimité, contre tous les navires, les périls qu'ils n'ont le droit de susciter que contre leurs seuls ennemis (1).

---

(1) Lawrence écrivait très justement, durant la guerre russo-japonaise, que la règle, en pleine mer, est le concours des droits des belligérants et des neutres. « Sûrement, disait-il, cette règle contient une prohibition implicite de l'usage de moyens de destruction tels qu'ils constituent un danger pour les vaisseaux neutres, quand il n'y a pas, dans le voisinage, d'actes d'hostilités actives pour servir d'avertissement contre toute approche... Le droit de combattre sur mer, s'il doit être conditionné, comme il l'a été jusqu'ici, par le droit de commercer sur mer, doit être limité aux moyens de lutte ouverts et évitables ». Il ajoutait, en examinant diverses hypothèses sur la cause de la destruction du *Hatsusé* : « Si l'agent de la destruction a été une mine mécanique flottante qui avait été à la dérive par suite de l'une ou l'autre des opérations déjà décrites (mines placées près des côtes et entraînées en haute mer), il est difficile de dire qu'aucune règle actuelle du droit international ait été violée, bien que l'on puisse ardemment désirer une forte restriction du manque de soin qui sème la mer de mort flottante. Mais si un champ de mines a été délibérément créé par les Russes de telle sorte qu'il put détruire aussi bien un neutre pacifique qu'un navire de guerre ennemi, les mots manquent pour exprimer la réprobation que mérite un tel acte ; il n'est pas seulement illégal, mais cruel au suprême degré. Les Etats neutres seraient en droit de demander des comptes sévères à la Russie et d'affirmer leur intention de réclamer réparation exemplaire si un de leurs vaisseaux venait à se perdre dans l'espace miné. L'argument d'après lequel, si la flotte japonaise peut bombarder Port-Arthur à une distance de huit milles qui dépasse de beaucoup l'étendue des eaux territoriales, la garnison de la forteresse peut riposter par toutes sortes de contre-attaques, manque le but. Les forts ont pleine liberté de rendre coup pour coup. Les attaques de torpilles peuvent être faites par tous les moyens qui impliquent une atteinte aux navires ennemis et non aux autres. Mais placer un engin de mort caché en un lieu où il peut aussi bien frapper

On pourrait, sans doute, admettre que les eaux territoriales des belligérants fussent, pendant la guerre, rendues inaccessibles par des mines, à la condition que les neutres, prévenus du danger, aient la faculté de s'y soustraire, mais encore faudrait-il que les mines immergées dans les eaux territoriales fussent mises dans l'impossibilité d'aller, en pleine mer, répandre le péril qu'elles ne doivent créer que dans la zone soumise à la juridiction des Etats riverains.

## II

La Convention du 18 octobre 1907 relative  
à la pose des mines.

**333.** — Ces solutions, si rationnelles qu'elles paraissent, sont loin d'avoir été intégralement admises à la Conférence de la Haye.

Les propositions tendant à restreindre l'emploi des mines s'y sont heurtées à une vive opposition de la part de grandes Puissances, trop préoccupées, semble-t-il, de faire prévaloir un intérêt militaire souvent douteux sur l'intérêt très certain et sur les droits très réels des neutres. Elles ont rencontré également, sur certains points, les résistances d'Etats plus fai-

---

des neutres que des ennemis est un moyen de guerre contraire à toute pratique antérieure et à tout principe sain... *War and neutrality in the Far East.*, p. 105-108. La solution donnée par Lawrence, au sujet des mines placées sciemment en pleine mer, mérite entière approbation ; la solution donnée en ce qui concerne les mines placées dans les eaux territoriales et dérivant, par accident, en pleine mer, est, à mon sens, trop timide. Les belligérants n'ont pas le droit de détruire la sécurité de la navigation, même sans le faire exprès.

bles, portés sans doute à s'exagérer le prix de moyens de défense peu coûteux (1).

L'Angleterre s'est faite, ici, comme sur la plupart des points discutés à la Haye et à Londres, le champion des neutres. Elle a déclaré que, pour sa part, elle avait exclu les mines de la liste des moyens qu'elle comptait employer soit pour l'attaque, soit pour la défense (2). Elle n'a pas demandé que toutes les Puissances suivent son exemple. Elle a plus modestement proposé de prohiber l'emploi des mines les plus dangereuses et de limiter, en principe, l'emploi des autres mines, aux eaux territoriales des belligérants (3).

L'Italie, sans prétendre à aucune restriction de l'usage des mines en haute mer, s'est bornée à réclamer l'obligation, pour toutes les mines, de devenir inoffensives, soit dans un délai très court après leur lancement, soit immédiatement après la rupture de leurs amarres (4).

L'Allemagne a revendiqué « la liberté qu'elle croyait nécessaire pour certaines actions militaires » (5) ; elle éprouvait des répugnances à se lier « par une règle internationale conventionnelle qui limitait trop étroitement les lieux où les mines peuvent être employées et la durée de leur efficacité » (6).

(1) V. Observations du capitaine de vaisseau Castiglia à la première séance de la troisième commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 518.

(2) Déclaration de Sir Ernest Satow à la septième séance de la troisième commission, 26 septembre 1907. *Ibid.*, p. 450.

(3) V. le texte de la proposition de la Grande-Bretagne, Troisième commission, Annexe 9. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 660.

(4) V. le texte de la motion préalable de l'Italie. *Ibid.*, p. 661.

(5) Observations du contre-amiral Siegel à la cinquième séance de la troisième commission, 17 septembre 1907. *Ibid.*, p. 378.

(6) *Ibid.*

« Un belligérant qui pose des mines, a dit, à deux reprises, le baron Marschall de Bieberstein (1), assume une responsabilité très lourde envers les neutres et la navigation pacifique. Sur ce point, nous sommes tous d'accord. Personne n'aura recours à ce moyen sans des raisons militaires absolument urgentes. Or, les actes militaires ne sont pas régis uniquement par les stipulations du droit international. Il y a d'autres facteurs : la conscience, le bon sens et le sentiment des devoirs imposés par les principes de l'humanité seront les guides les plus sûrs pour la conduite des marins et constitueront la garantie la plus efficace contre les abus. Les officiers de la marine allemande, je le dis à haute voix, rempliront toujours, de la manière la plus stricte, les devoirs qui découlent de la loi non écrite de l'humanité et de la civilisation.

« Je n'ai pas besoin de vous dire que je reconnaiss entièrement l'importance de la codification des règles à suivre dans la guerre. Mais il faut bien se garder d'édicter des règles dont la stricte observation pourrait être rendue impossible par la force des choses. Il est de première importance que le droit international maritime que nous voulons créer ne contienne que des clauses dont l'exécution est militairement possible, même dans des circonstances exceptionnelles. Autrement, le respect du droit serait amoindri et son autorité serait ébranlée. Aussi nous paraît-il préférable de garder à présent une certaine réserve en attendant que, dans cinq ans, on soit mieux en mesure de trouver une solution qui soit acceptable pour tout le monde ».

---

(1) Cinquième séance de la troisième commission, 17 septembre 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 382, et huitième séance plénière de la Conférence, 9 octobre 1907. *Ibid.*, t. I, p. 281-282.

Enfin, certains Etats, la Russie, l'Autriche-Hongrie ont allégué la nécessité d'un délai pour permettre la transformation du matériel de mines existant ; l'Autriche-Hongrie a ajouté qu'aucun délai ferme ne pouvait être fixé à l'avance pour cette transformation, à raison de l'incertitude sur le temps qui pourrait être nécessaire pour rendre les mines inoffensives dans certaines conditions, tout en leur conservant leurs qualités militaires (1).

**334.** — Par suite de ces oppositions et surtout par suite du refus de certains Etats de renoncer à l'emploi des mines existantes jusqu'à la transformation, à date indéterminée, de leur matériel, la Convention relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact ne saurait être considérée comme ayant résolu le problème posé en ce qui concerne l'usage de ces engins. Elle est beaucoup moins une solution qu'une indication pour l'avenir ; elle a simplement posé les jalons d'une route qui reste encore à ouvrir. Ses auteurs en ont eu d'ailleurs le sentiment très net et ils ont formellement exprimé ce sentiment, soit dans le préambule de la Convention, soit dans les dispositions relatives à la durée de la Convention.

Le préambule est modeste. Il constate que « dans l'état actuel des choses, on ne peut interdire l'emploi de mines sous-marines automatiques de contact », que cependant « il importe d'en limiter et réglementer l'usage, afin de restreindre les rigueurs de la guerre et de donner, autant que faire se peut, à la navigation pacifique, la sécurité à laquelle elle a droit de prétendre malgré l'existence d'une guerre », enfin, que les Puissances ont résolu de conclure une Convention « en atten-

---

(1) V. Rapport de M. Georges Streit à la commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 422-423.

dant qu'il soit possible de régler la matière d'une façon qui donne aux intérêts engagés toutes les garanties désirables »(1).

Les articles 11 et 12 attribuent à la Convention une durée limitée ; ils prévoient et sollicitent la révision des dispositions admises. L'article 11, après avoir assigné à la Convention une durée de 7 ans, ajoute que, sauf dénonciation, cette Convention restera en vigueur à l'expiration du délai, mais l'article 12 déclare que « les Puissances contractantes s'engagent à reprendre la question de l'emploi des mines automatiques de contact six mois avant l'expiration du terme prévu par l'alinéa premier de l'article précédent, au cas où elle n'aurait pas été reprise et résolue à une date antérieure par la troisième Conférence de la paix. Si les Puissances contractantes concluent une nouvelle Convention relative à l'emploi des mines, dès l'entrée en vigueur de cette nouvelle Convention » la Convention de 1907 doit cesser d'être applicable (2).

**335.** — Ramenée à ses traits essentiels, la Convention du 18 octobre 1907 interdit, en principe, mais en principe seulement, l'emploi des mines automatiques de contact qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles ont accompli leur mission belliqueuse ; elle interdit de placer ces mines devant les ports ou côtes dans le seul but d'établir un blocus ; elle prescrit certaines mesures pour atténuer les dangers que présentent les mines pour la navigation pacifique ; elle autorise les Etats neutres à placer des mines devant leurs côtes ; sous certaines conditions, elle permet aux belligérants de s'en servir en haute mer aussi bien que dans les eaux territoriales des Etats en guerre ; mais, si elle subordonne, en principe, l'usage des mines à des con-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 650.

(2) *Ibid.*, p. 652-653.

ditions de nature à atténuer le danger, elle laisse, en fait, la faculté d'utiliser, pour un temps indéterminé, les mines qu'elle condamne ; elle dispense, en effet, de toutes restrictions, quant aux conditions et effets des engins employés, les Puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées ; elle se borne à stipuler, pour ces Puissances, l'obligation de transformer, aussitôt que possible, leur matériel de mines.

Après avoir indiqué les grandes lignes de la Convention il importe d'examiner de plus près les propositions faites, les règles adoptées et la portée de l'exception qui semble, de prime abord, annuler les règles les plus essentielles ; il importe de bien préciser la situation présente en vue de préparer l'avenir.

**336. — Les diverses espèces de mines.** — Les mines automatiques de contact ne constituent qu'une variété des engins de destruction destinés à faire sauter les navires de guerre. Elles sont ainsi désignées parce qu'elles éclatent par suite du simple choc. Elles se distinguent par là des mines électriques dont l'explosion ne peut être déterminée que par le passage d'un courant électrique. Aucune objection ne peut être faite contre l'emploi des mines électriques. Celles-ci, en effet, n'agissent que sous l'action de la volonté humaine ; immergées, elles n'éclatent pas par cela seul qu'un vaisseau les heurte ; elles ne frappent pas à l'aveugle ; elles ne détruisent les bâtiments que si le courant lancé par une batterie placée soit à terre, soit sur un navire détermine l'explosion au moment opportun. La Convention n'avait pas à s'en occuper.

Les mines automatiques de contact se subdivisent en trois catégories : mines non amarrées, mines amarrées et torpilles automobiles. Les mines non amarrées flottant, entre deux eaux, au gré des vagues et des courants, sont les plus dangereuses, puisqu'elles sont destinées à errer indéfiniment, invi-

sibles et toujours prêtes à détruire le premier navire rencontré, ami, ennemi ou neutre. Les mines amarrées ne rendent dangereux qu'un espace limité près de leurs attaches, à moins qu'elles ne viennent à rompre leurs amarres, mais le péril qu'elles créent, s'il est restreint à une faible étendue d'eau, est un péril permanent. Les torpilles automobiles sont lancées dans des directions déterminées, généralement contre des navires de guerre ; elles éclatent par le simple choc, si elles atteignent le but visé ; elles sont construites de manière à couler au fond de la mer, si elles manquent ce but. Un trou pratiqué dans leur coque métallique est fermé par un bouchon d'une substance qui se dissout dans l'eau ; le bouchon détruit, l'infiltration de l'eau détermine la chute de l'engin au fond. Les torpilles automobiles deviennent ainsi inoffensives en un laps de temps assez court pour ne causer aucun péril à la navigation pacifique. Leur emploi, dans ces conditions, ne saurait être condamné.

**337. — Mines non amarrées.** — La proposition britannique ne visait ni les mines électriques, ni les torpilles automobiles. Elle établissait une distinction entre les mines sous-marines automatiques de contact non amarrées et les mines sous-marines automatiques de contact amarrées. Elle prohibait de façon absolue les premières ; elle autorisait, dans certains cas, les secondes à la condition que leur construction les rendit inoffensives dès qu'elles auraient rompu leurs amarres (1).

La motion italienne admettait la solution britannique à l'égard des mines amarrées ; elle autorisait, de plus, l'emploi

---

(1) V. Troisième commission, annexe 9. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 660.

des mines non amarrées, pourvu que celles-ci fussent « munies d'un appareil qui les rendît inoffensives au plus tard une heure après leur lancement » (1). L'usage des mines qu'on laisse tomber à la dérive paraissait nécessaire à la délégation italienne pour arrêter la poursuite d'un ennemi plus fort. « La seule solution possible et vraiment pratique du problème, disait-elle (2), qui pourrait être facilement et universellement

(1) V. Troisième commission, annexe 10. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 661.

(2) Exposé des motifs lu, par le capitaine de vaisseau Castiglia, à la première séance de la première sous-commission de la troisième commission, 27 juin 1907, *Ibid.*, p. 519.

« Si l'on examine les deux premiers articles de la proposition anglaise, ajouta le capitaine de vaisseau Castiglia, à la deuxième séance de la première sous commission, 4 juillet 1907, on ne peut pas se faire une idée exacte des motifs pour lesquels on ne voudrait pas étendre aux mines automatiques de contact non amarrées la règle établie dans l'article 2 pour les mines de contact amarrées qui deviendraient inoffensives lorsqu'elles quitteraient leur point de mouillage. Si je ne me trompe, je pense que les premières, devenant également inoffensives tout au plus une heure après leur lancement, aucune raison ne devrait s'opposer à en autoriser l'emploi.

« Il faut encore réfléchir à ceci, que les mines non amarrées sont précisément celles auxquelles je faisais allusion en mentionnant celles qui, en certains cas, peuvent représenter la seule chance de salut qui reste à un navire poursuivi par un ennemi plus fort.

« Comment pourrait-il se faire qu'un gouvernement renonçât à un moyen aussi efficace de garantir la sécurité de ses navires, quand ce moyen n'est pas plus dangereux qu'un autre pour les neutres ?

« En renonçant à l'emploi de ce moyen, n'exposerait-on pas inutilement, en bien des cas, l'existence de ses navires et la vie de ses équipages ?

« Un gouvernement qui agirait de la sorte ne trahirait-il pas les intérêts suprêmes de la défense de son pays ?

« D'autre part, s'il a la certitude que les mines employées par ses marins deviendront inoffensives dans un bref délai de temps que ceux-ci pourront eux-mêmes régler, délai qui en tout cas ne

adoptée et qui respecterait à la fois le droit égitime des belligérants, ainsi que celui non moins légitime des neutres, se trouve dans l'adoption d'appareils qui rendraient les mines inoffensives à la surface, ou bien en détermineraient la complète immersion par infiltration après un temps donné, comme cela arrive déjà pour les torpilles automobiles ».

La délégation japonaise se prononçait dans le même sens ; elle estimait qu'il n'y avait pas de raisons de proscrire des engins qui, devenant promptement inoffensifs, n'offriraient aucun danger pour les navires neutres en dehors de la sphère immédiate des actions hostiles (1).

**338.** — La délégation britannique consentit à renoncer à la prohibition, pourvu que les mines non amarrées fussent munies d'appareils les rendant inoffensives après un laps de temps très limité (2). Elle entendait, par un laps de temps très limité, un délai de 5 à 10 minutes (3). Le vice-amiral hollandais Roëll opinait en faveur du même délai. « Il faut, disait-il (4), que le laps de temps pendant lequel la mine non amarrée reste inof-

---

pourrait dépasser une heure après le lancement, serait-il juste de lui interdire de s'en servir ». *Ibid.*, p. 525-526.

(1) Première séance de la première sous-commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 520 et annexe 11, *ibid.*, p. 661.

(2) Deuxième séance de la première sous-commission. *Ibid.*, p. 526.

« Pourtant la proposition d'une interdiction absolue de toute mine automatique de contact non amarrée fut reprise par la délégation des Etats-Unis d'Amérique. Elle ne put rallier la majorité des voix dans le Comité d'examen qui la rejeta par 11 voix contre 4 et 2 abstentions. » V. Rapport de M. Georges Streit à la commission. *Ibid.*, p. 403.

(3) Observation du capitaine Ottley à la deuxième séance de la deuxième sous commission. *Ibid.*, p. 527.

(4) Troisième séance de la première sous-commission. *Ibid.*, p. 533.

fensive soit borné à un minimum qui ne dépasse pas la limite indispensable pour sauvegarder la navigation pacifique ; ce seraient donc les exigences de sécurité de la navigation dans les mers fréquentées qui serviraient de base et il me semble que la limite de dix minutes, déjà motivée par le délégué naval britannique, mon éminent collègue, M. Ottley (limite qui dépasse déjà le temps nécessaire à une torpille automobile pour couler par l'effet de sa soupape d'immersion), pourrait servir de terrain d'entente entre les parties opposées en cette matière. Enfin je crois qu'un simple croquis de la pose de mines non amarrées dans une mer fréquentée nous démontrerait le danger imminent qui découlerait, pour les navires non belligérants, d'une prolongation de la limite de dix minutes ».

**339.** — Une limitation aussi brève se heurta à de très vives résistances. Le principe d'une limitation avait été admis à l'unanimité dans le Comité d'examen, mais « les membres du Comité n'étaient pas unanimes, dit M. Streit (1), à vouloir aussi fixer d'une manière déterminée le laps de temps dans lequel les mines non amarrées devaient devenir inoffensives. On a soutenu qu'il y a des cas où une limitation fixée d'avance est impossible ; on devrait se contenter d'une formule plus générale qui statuerait, sans fixer un laps de temps, « que les mines automatiques de contact non amarrées doivent devenir inoffensives après un temps limité de manière à n'offrir aucun danger aux navires neutres ». « Si une force navale, a dit le contre-amiral Siegel, se voit poursuivie et veut lancer des mines non amarrées pour empêcher son adversaire de l'atteindre, une limite déterminée, avant tout la limite d'une heure, rendrait l'emploi de cette arme très souvent inefficace et inutile,

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 403.

étant donné que celui qui poursuit sera en mesure, soit par ses éclaireurs, soit par d'autres moyens, de connaître que son adversaire a jeté des mines ; ce dernier trouverait donc des moyens pour éviter tout danger, soit en faisant un petit détour, soit en attendant une heure avant de passer sur le lieu dangereux, après quoi il sera en toute sécurité. Un autre cas se présente si un ennemi bloque l'embouchure d'un fleuve. Si le défenseur veut employer des mines flottantes contre son ennemi en les envoyant en aval, le temps de leur efficacité doit être en rapport avec la longueur du chemin à parcourir et ne peut être fixé d'avance (1). »

Aucune des deux propositions extrêmes, ni celle qui limitait à quelques minutes l'action offensive des mines non amarrées, ni celle qui laissait indéterminée la durée de cette action n'ont été admises. Le Comité d'examen s'est prononcé pour la limite d'une heure et cette limite a été adoptée, sans modification, par la Conférence.

**340.** — La solution pourrait être acceptable si, selon la motion originaire de l'Italie, le délai d'une heure courait à partir de la mise de la mine à l'eau. Il est probable, en effet, que les mines ne seront employées qu'à la suite d'un combat dont le bruit préviendra les navires pacifiques du péril possible et les détournera des parages dangereux. Mais on a fait observer que des mines non amarrées peuvent être traînées à la remorque ; « pour celles-là, la limite d'une heure ne devrait pas être comptée du moment de leur lancement, mais seulement du moment où elles seraient lâchées de manière à ce qu'elles fussent abandonnées à elles-mêmes. L'observation ayant paru juste, on rédigea la disposition de manière à répondre aussi à cette exi-

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 403.

gence ; il fut décidé que les mines automatiques de contact non amarrées doivent devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a posées en aura perdu le contrôle » (1).

Cette disposition offre un double péril. Les mines à la remorque peuvent être, dans certaines conditions, dangereuses pour la navigation pacifique. Si elles peuvent être construites de manière à devenir inoffensives un certain temps après avoir été immergées, il semble douteux qu'elles puissent être disposées de façon à devenir inoffensives un laps de temps déterminé après avoir cessé d'être à la remorque.

« Tout dépend, dit Lawrence, à propos du premier péril (2) de l'interprétation de la phrase « cesse de les contrôler » ; et quand nous savons que l'on médite d'attacher des vingtaines de mines à un câble de grande longueur et de les faire remorquer, de côté et d'autre, par un destroyer ou par quelqu'autre petit bateau, nous voyons combien ces mots sont élastiques. Un vaisseau éloigné de quelques milles à l'horizon ne pourrait ni avertir les vaisseaux neutres ni empêcher les mines flottantes au bout de leur câble de les frapper. Et cependant on affirmerait que ces mines étaient contrôlées par les personnes qui les conduisaient parce que ces personnes les tenaient à la remorque et pouvaient, dans des circonstances favorables et si elles avaient le temps, changer, dans une certaine mesure, leur position ».

D'autre part, comme il est difficile d'imaginer un procédé qui permette de déterminer l'usure du bouchon d'une mine à partir du moment de l'abandon, il paraît évident que, faute de

(1) Rapport de M. Georges Streit. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 403-404.

(2) *International problems and Hague Conferences*, pp. 166-167.

pouvoir se procurer les engins perfectionnés visés dans l'article 1 de la Convention, les Puissances contractantes conserveront indéfiniment, grâce à l'article 6, la faculté de se servir de mines non amarrées, quelle que soit la durée du pouvoir offensif de celles-ci.

**341. — Torpilles.** — L'article 1 § 3 de la Convention interdit l'emploi de torpilles qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles ont manqué leur but. Cette disposition donne aux neutres, en ce qui concerne les torpilles, les garanties nécessaires que l'article 1 § 1 refuse en ce qui concerne les mines automatiques de contact non amarrées.

**342. — Mines amarrées.** — Enfin, l'article 1 § 2 interdit de placer des mines automatiques de contact amarrées qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres.

L'accord était unanime pour imposer cette condition nécessaire afin d'éviter le retour des désastres signalés par la délégation de Chine, et attribués par M. Keiroku Tsudzuki à la rupture d'amarres de mines placées, par les belligérants, à proximité des côtes (1). Des divergences existaient, au contraire,

(1) «... Dans la dernière guerre en Extrême-Orient, a dit M. Tsudzuki, à la cinquième séance de la troisième commission, alors qu'il n'existaient aucune interdiction de droit international, nous ne sommes pas allés jusqu'à semer, en pleine mer, sans restriction, ces engins de destruction et nous sommes convaincus que nos adversaires d'hier, eux aussi, n'ont pas usé de ce droit de semer sans discernement des mines en pleine mer. Les mines qui ont été posées l'ont été dans les limites des articles 2 à 4 (du projet du Comité d'examen) et c'est la force des vagues, des vents, des ouragans et des typhons qui, en brisant les amarres, a entraîné les mines à la dérive en pleine mer, causant ainsi tant de destructions involontaires qui ont produit, sur l'opinion publique, une impression si profonde ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 383.

sur la question de savoir si l'emploi des mines amarrées, devenant inoffensives dès qu'elles auraient rompu leurs amarres serait autorisé dans toutes les eaux où peuvent être commis des actes hostiles ou bien si cet emploi serait restreint à certaines zones auprès des côtes et des ports.

**343.** — La proposition britannique limitait l'usage des mines amarrées aux eaux territoriales des belligérants ; elle admettait toutefois que, devant les ports de guerre fortifiés, il serait licite, moyennant certaines précautions, de se servir de ces mines jusqu'à une distance de dix milles des canons à terre.

La limitation se justifiait par des raisons excellentes ; elle méritait un reproche toutefois ; elle n'était pas assez restrictive. Les mines amarrées constituent, en effet, un péril évident pour la navigation pacifique, à moins que leur présence ne soit signalée d'une façon assez précise pour permettre aux navires, autres que les navires de guerre ennemis, de les éviter.

Or, dans leurs propres eaux, les belligérants peuvent prendre les précautions nécessaires pour la sécurité de la navigation pacifique ; ils peuvent indiquer les passages dangereux ; ils peuvent fournir les renseignements et les pilotes indispensables aux navires qui entrent dans les ports ou qui en sortent.

Mais, dans les eaux de leurs adversaires, les belligérants ne peuvent jamais savoir s'ils seront en mesure de mettre la navigation pacifique à l'abri du péril. Tandis que, dans leurs propres eaux, ils peuvent procéder à la pose des mines avec méthode et avec précaution, en notant exactement les emplacements d'immersion, dans les eaux ennemis, sous le risque constant d'une attaque, ils doivent agir à la hâte, avec une connaissance médiocre des fonds, sans savoir si les mines ne risqueront pas de chasser sur leurs amarres, donc de se déplacer,

peut-être de dériver en haute mer. En outre, si disposés qu'ils puissent être à monter la garde auprès des régions minées, ils peuvent, à chaque instant, être contraints brusquement de s'éloigner, soit par une attaque des forces ennemis, soit par l'état de la mer, soit enfin par les exigences d'opérations nouvelles. Or leur éloignement suffit à mettre les neutres à la merci des engins de destruction dont la présence même peut être ignorée, dont l'emplacement, en tout cas, demeure inconnu. Il serait donc très rationnel d'établir des règles différentes, en ce qui concerne la pose des mines amarrées, selon qu'il s'agirait des eaux territoriales du belligérant qui immerge des mines ou des eaux territoriales de son adversaire. Il serait très rationnel que la pose, licite dans les premières, fut interdite dans les secondes.

**344.** — La délégation de Colombie proposa nettement d'interdire le placement des mines amarrées dans les eaux de l'ennemi, de n'autoriser l'emploi de ces mines que comme moyen de défense, non comme moyen d'attaque. La proposition fut approuvée expressément par les délégations de Chine et de Grande-Bretagne ; elle recueillit 16 voix contre 15, 6 abstentions et 7 absences (1). N'ayant pas obtenu la majorité absolue, elle fut considérée comme écartée par la commission ; elle ne fut pas soumise à la Conférence.

**345.** — Tandis que le projet britannique admettait l'emploi des mines amarrées jusqu'à dix milles des canons à terre devant les *ports de guerre fortifiés* (2), une proposition faite

(1) V. septième séance de la troisième commission, 26 septembre 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 447-450.

(2) Art. 4. V. troisième commission, annexe 9. *Ibid.*, p. 660. Le projet britannique admettait l'emploi en dehors des eaux terri-

au Comité d'examen permettait aux deux belligérants, également, l'usage des mines amarrées dans la même zone de dix milles devant *les ports de guerre*, mais elle distinguait entre l'attaque et la défense des ports qui, sans être ports de guerre, posséderaient soit des arsenaux militaires, soit des établissements de constructions navales ou de radoub ; devant ces ports, le belligérant riverain pourrait se servir de mines amarrées jusqu'à une distance de dix milles ; son adversaire ne pourrait en user que jusqu'à trois milles à partir de la laisse de basse mer. La distinction avait été admise dans le Comité d'examen ; mais elle n'obtint pas, dans la commission, la majorité absolue et ne fut pas soumise à la Conférence (1).

toriales « à charge pour le belligérant qui poserait ces mines d'en donner avis aux neutres et de prendre, en outre, les dispositions que les circonstances lui permettront pour éviter, dans la mesure possible, que les navires de commerce qui n'auraient pu être touchés par cet avis soient exposés à être détruits ». Il donnait, en outre, une définition très restrictive du port de guerre fortifié. « Seuls, les ports possédant au moins un grand bassin à radoub et qui seront munis d'outillage nécessaire à la construction et à la réparation des vaisseaux de guerre et dans lesquels un personnel d'ouvriers payés par l'Etat pour effectuer la construction et la réparation de vaisseaux de guerre est entretenu en temps de paix, seront considérés comme entrant dans la catégorie des ports de guerre ».

(1) Les dispositions visant à restreindre l'emploi des mines amarrées dans certaines zones faisaient l'objet des articles 2 à 5 du projet soumis à la commission, qui s'exprimaient ainsi :

« Art. 2. — Il est interdit de placer des mines automatiques de contact amarrées au delà d'une distance de trois milles marins à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes, ainsi que des îles et des îlots qui en dépendent. Pour les baies, le rayon de trois milles marins sera mesuré à partir d'une ligne droite, tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excédera pas dix milles.

« Art. 3. — La limite pour la pose des mines automatiques de

**346.** — Toutes les propositions tendant à limiter l'emploi des mines amarrées dans des zones déterminées ayant été

---

contact amarrées est portée à une distance de dix milles marins devant les ports de guerre et devant les ports où il y a soit des arsenaux militaires, soit des établissements de constructions navales ou de radoub.

« Sont considérés comme ports de guerre les ports qui sont décrétés comme tels par l'Etat auquel ils appartiennent.

« Art. 4.— Devant les côtes et les ports de leurs adversaires, les belligérants peuvent placer des mines automatiques de contact amarrées dans les limites indiquées aux deux articles précédents.

« Toutefois ils ne peuvent dépasser la limite de trois milles marins devant les ports qui ne sont pas des ports de guerre, que s'il y trouve des établissements de constructions navales ou de radoub, appartenant à l'Etat.

« Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce.

« Art. 5.— Dans la sphère de leur activité immédiate, les belligérants ont de même le droit de placer des mines automatiques de contact amarrées en dehors des limites fixées par les articles 2-4 du présent règlement.

« Les mines employées en dehors des limites fixées par les articles 2-4 doivent être construites de façon qu'elles soient rendues inoffensives dans un délai maximum de deux heures, après que celui qui en a fait usage les aura abandonnées ». V. sur les discussions dont ces dispositions furent l'objet, le rapport de M. Georges Streit à la commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 408-416. V. pour les votes, cinquième séance de la troisième commission, 17 septembre 1909, *Ibid.*, t. III, p. 390-394, et rapport de M. Georges Streit à la Conférence, *Ibid.*, t. I, p. 288-289.

En ce qui concerne la distinction entre la défense et l'attaque, « Le Comité, dit M. Streit dans son premier rapport, tout en se plaçant, en principe, au point de vue de l'égalité entre les deux belligérants, ne se refusa pas d'examiner la possibilité de trouver une certaine conciliation entre les exigences de l'attaque et les intérêts de la navigation pacifique. Le capitaine de vaisseau Castiglìa exposa qu'il est juste de donner plus de liberté d'action au pays qui veut défendre ses ports et ses côtes par le moyen des mines, étant donné qu'il peut les contrôler plus facilement, qu'à celui qui se sert de mines dans les eaux de son adversaire. Outre

écartées, il s'ensuit que les belligérants peuvent se servir de ces mines partout où ils peuvent commettre des actes d'hostilités, c'est-à-dire dans la haute mer comme dans les eaux territoriales des Puissances en guerre.

**347.** — Cette liberté d'user des mines amarrées en pleine

---

la disposition de l'article 3 et de l'article 4 dont nous venons de nous occuper et qui impose déjà une restriction assez sérieuse à la partie assaillante, il y aurait lieu d'en ajouter une autre, qui limiterait, pour l'assaillant, la zone dans laquelle il pourrait placer les mines à la distance de trois milles : exception serait faite pour les ports de guerre et pour les ports assimilés aux ports de guerre à cause des établissements qui s'y trouvent (art. 3), pourvu que les dits établissements appartiennent à l'Etat. Plusieurs autres membres du Comité se rangèrent à cette opinion et la restriction contenue dans l'alinéa 2 de l'article 4 obtint 6 voix contre 2 et 9 abstentions.

« Il s'ensuit de cette disposition que le principe de l'égalité entre l'attaque et la défense trouve une exception en ce qui concerne les ports qui ne sont pas des ports de guerre, mais dans lesquels se trouvent des établissements de constructions navales ou de radoub ; si ces établissements appartiennent à l'Etat, la limite de la zone est portée, pour les deux belligérants, à dix milles ; s'ils appartiennent à des particuliers, il n'y a que la zone de défense qui est portée à dix milles, celle de l'attaque n'allant pas plus loin de trois milles, avec l'exception, toutefois, de la sphère de l'activité immédiate des belligérants, laquelle, conformément à l'article 5, ne connaît pas de limites fixes.

« On peut rappeler, au sujet des distinctions à établir entre l'attaque et la défense, que la question de savoir si pareille distinction peut se justifier a occupé la théorie du droit international. C'est notamment M. Nys, qui dans le volume III de son traité se prononce aussi en faveur d'une limitation inégale entre les deux belligérants : « Sans doute, dit l'illustre écrivain belge, la mer littorale fait partie du théâtre de la guerre, mais dans la mer littorale, l'Etat qui attaque ne se substitue nullement aux droits de l'Etat adjacent ; il ne peut pas, comme celui-ci, invoquer un droit de souveraineté ; il ne lui appartient pas, dès lors, d'exclure les neutres par tous les moyens qu'il juge utiles ; il doit se servir, vis-à-vis d'eux, des procédés admis par le droit de la guerre c'est-à-dire du blocus au moyen des navires ». *Ibid.*, t. III, p. 414-415.

mer donnait satisfaction à l'Allemagne ; elle dépassait même la mesure des demandes faites par cette Puissance. La délégation allemande s'était, en effet, bornée à réclamer pour les belligérants la faculté de placer des mines « sur le théâtre de la guerre », en désignant sous cette expression « l'espace de mer sur lequel se fait ou vient de se faire une opération de guerre, ou sur lequel une pareille opération pourra avoir lieu par suite de la présence ou de l'approche des forces navales des deux belligérants » (1).

---

(1) Observations du contre-amiral Siegel, à la deuxième séance de la première sous-commission, 4 juillet 1907. *Deuxième Conférence internationale de la paix*, t. III, p. 527.

« Dès le début de la discussion devant la sous-commission, dit M. Georges Streit, dans son rapport à la commission, deux opinions diamétralement opposées se sont fait valoir : La délégation britannique entendait exclure toute pose de mines amarrées en pleine mer, tandis que la délégation allemande était d'avis que l'on ne saurait interdire la pose de pareilles mines par les belligérants dans le théâtre de la guerre — y compris la haute mer.... En faveur de la première opinion, le capitaine de vaisseau Ottley rappelait les dangers qui résultent, pour la navigation, de la pose des mines amarrées en pleine mer ; ces mines peuvent causer des désastres longtemps après la guerre ; une fois placées, elles échappent à un contrôle efficace, en toute circonstance, du belligérant qui souvent n'aura pas le temps de les enlever et même, s'il en a le temps, ne pourra pas toujours les retrouver. La haute mer sera, de cette manière, infestée d'une manière incompatible avec les droits des neutres.

« De l'autre côté, le contre-amiral Siegel fit ressortir l'impossibilité de limiter l'action des belligérants, en leur attribuant une zone absolument circonscrite, dans laquelle la pose des mines sera permise ; au cours des hostilités, pareille limite ne pourra jamais être scrupuleusement gardée — dès lors, mieux vaut ne pas décréter des dispositions qui, dans la pratique, ne seront pas applicables. D'ailleurs, si le théâtre de la guerre peut licitement s'étendre en dehors des eaux côtières des deux Parties, il faudra permettre aux belligérants de se servir de mines amarrées dans un but militaire partout où les exigences stratégiques imposent l'emploi de cette arme. Tout au plus, pourrait-on songer à obliger les belli-

Pratiquement, la formule allemande devait produire à peu près les mêmes effets que la liberté complète résultant du si-

gérants, d'une manière générale, à prendre toute précaution possible, en vue de sauvegarder les droits des neutres ; notamment on leur imposerait de se servir de mines qui seraient construites de manière à devenir inoffensives après un temps plus ou moins limité — afin que leur action dangereuse ne se perpétue pas longtemps après la guerre — ou de signaler, aussitôt que les exigences militaires le permettraient, les régions dangereuses.

« Malgré l'accord qui put facilement s'établir sur la nécessité d'imposer pareilles mesures de précautions dans tout emploi de mines amarrées (art. 6), la question de principe restait controversée ; d'un côté, quelques membres du Comité insistaient pour faire interdire d'une façon absolue la pose de mines amarrées en pleine mer, tandis que, de l'autre, la formule du « théâtre de la guerre » fut remplacée par une notion plus générale, la délégation d'Allemagne ayant proposé (annexe 20) de permettre la pose des mines amarrées « dans la sphère de l'activité immédiate des belligérants ». Une proposition (annexe 21) de la délégation des Pays Bas fut alors présentée dans le but de concilier les points de vue opposés. S. Exc. le vice-amiral Roëll proposa de ne permettre, en pleine mer, dans la sphère des hostilités immédiates des belligérants, que des mines de contact amarrées *contrôlées*, ou comme il était dit dans une variante ultérieure plus explicite de cette même idée, des mines « qui, abandonnées à elles-mêmes, deviendraient inoffensives dans un laps de temps très limité (2 heures au maximum) ». Ce n'est que dans ces conditions qu'on pourrait sauvegarder les neutres d'une manière efficace, tout en ne privant pas les belligérants d'une arme indispensable. Si cette condition présente des difficultés techniques, a-t-on dit, elles ne paraissent pas insurmontables et, une fois l'obligation énoncée dans une convention internationale, la science ne tardera pas à trouver les moyens d'y suffire d'une manière satisfaisante.

« Mais la proposition intermédiaire néerlandaise ne put pas atteindre son but de rallier l'unanimité. Le contre-amiral Sperry fit remarquer qu'à son avis la clause d'après laquelle les mines devraient être construites « de manière à devenir inoffensives dans un délai de deux heures, etc., représente une exigence technique qui n'a jamais pu être réalisée » ; en outre, a-t-il dit, « par toute cette stipulation, une restriction inacceptable serait imposée au droit de défendre des endroits tels que les entrées extérieures des ports et des ponts et tunnels de chemins de fer, situés près de

lence de la Convention : les belligérants ne peuvent guère croire, en effet, qu'ils ont intérêt à placer des mines amarrées

la mer, la portée ordinaire de l'artillerie de marine dépassant les 12.000 mètres ». On a dû procéder au vote sur le principe, à savoir si l'on doit permettre la pose de mines amarrées en dehors des zones des articles 2-4, dans la sphère de l'activité immédiate des belligérants ; le Comité se prononça à la majorité de 9 voix contre 7 et une abstention pour l'affirmative, quelques-uns des membres ayant en même temps formellement déclaré qu'ils entendaient voter l'alinéa 1 de l'article 5, sous condition que la restriction proposée par la délégation néerlandaise y fût ajoutée. L'adjonction néerlandaise elle-même réunit 10 voix contre 4 et 3 abstentions. Le Comité décida ainsi que l'on pourrait placer des mines dans la sphère de l'action immédiate des belligérants « pourvu que ces mines soient construites de manière à devenir inoffensives dans un délai de deux heures si elles restent sans surveillance ».

« Cette dernière restriction fut encore une fois remaniée selon une observation du capitaine de vaisseau Ottley que la majorité accepta, étant donné l'impossibilité d'avoir des mines construites de manière à devenir inoffensives par elles-mêmes au moment où elles sont abandonnées, il fallait bien préciser que l'obligation imposée consiste à se servir de mines que l'on puisse rendre inoffensives dans un délai de deux heures au maximum, comptées du moment où ces mines sont abandonnées. Des doutes ayant encore survi quant à la possibilité technique de réaliser cette obligation, le Comité fut appelé à voter sur la nouvelle formule anglaise ; elle fut acceptée par 10 voix contre 4 et 2 abstentions (*Ibid.*, t. III, p. 415-416).

« Dans la cinquième séance de la troisième commission, le contre-amiral Siegel fit encore valoir, à l'appui de la thèse allemande, la considération suivante : « Si une flotte X bloque le côté d'un pays Y, elle le fait pour lui couper toute communication par mer. Elle veut faire mourir le pays d'une lente inanition en le privant de ses moyens d'existence. Le pays Y fera tout son possible pour éviter un pareil sort et cherchera à tenir les navires de la flotte X à une distance aussi grande que possible de ses rives. Dans le cas où les forces maritimes ne suffisent pas à atteindre ce but, l'Etat Y trouve, dans les mines, un auxiliaire précieux. Mais pour les mettre en activité, il faut les porter dans la proximité de l'ennemi. Or la flotte X ne s'arrêtera pas toujours près de la côte ; elle stationnera peut-être à une distance de 20 milles ou

en dehors de la sphère de leur activité immédiate ; ils ne peuvent avoir aucun motif de poser ces mines, sans discernement, dans toute l'étendue des mers. D'ailleurs les mines amarrées ne peuvent être utilisées dans les mers très profondes. Néanmoins, le champ qui leur est ouvert demeure assez vaste pour justifier toutes les inquiétudes. Il laisse, selon la juste remarque de Sir Ernest Satow (1), « la faculté de semer ces engins

---

plus. Comme l'article 3 interdit l'emploi des mines à une distance au delà de 3 milles et, en quelques cas, de 10 milles de la côte, le défenseur se verrait privé du seul moyen qui pût forcer la flotte ennemie à s'éloigner de ces côtes. Cet état de choses serait absolument inadmissible. Mais ce n'est pas tout. L'article 5 interdit toutes les mines qui ne deviennent pas inoffensives deux heures après qu'elles ont été abandonnées par celui qui les a posées. Si donc, dans le cas mentionné, le défenseur y a posé des mines devant servir dans l'espérance de pouvoir rester sur place pendant un certain temps et s'il est attaqué par la flotte X beaucoup plus forte que lui et qui l'oblige à se retirer précipitamment, comment serait-il en mesure de trouver les moyens pour garantir que les mines qu'il a posées deviennent inoffensives dans les deux heures ? Il est évident que c'est impossible, cet exemple qui reste parfaitement dans un cadre de ce qui peut arriver dans chaque guerre démontre jusqu'à l'évidence que les dispositions des articles 3 et 5 sont inacceptables au point de vue militaire. Il convient, en outre, de faire observer que, dans le cas qui vient d'être cité, on ne saurait dire que les intérêts de la navigation pacifique soient en jeu. Entre une côte bloquée et la flotte bloquante aucune navigation de commerce ne peut exister. Pourquoi alors ces restrictions inacceptables ? Mais une disposition vraiment nécessaire et qui doit être strictement demandée, c'est que des mines amarrées qui rompent leurs amarres deviennent inoffensives, afin que ces mines ne se changent pas en mines flottantes non amarrées et ne mettent pas en danger d'autres lieux que ceux auxquels elles étaient destinées. Cette disposition, ainsi que toutes les autres qui ont pour but de protéger autant que possible la navigation pacifique, la délégation allemande les acceptera avec empressement ». *Ibid.*, t. III, p. 378.

(1) Discours prononcé à la cinquième séance de la troisième commission, 17 septembre 1907. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 380.

dans toutes les mers peu profondes. Ainsi, les mines amarrées pourraient être posées dans une grande partie de la Baltique, dans la mer du Nord, la Manche, sur les côtes de la Méditerranée, pour ne pas parler du détroit de Malacca, des parages des Indes néerlandaises, du golfe du Tonkin et de la mer Jaune ».

**348.** — La Convention cherche à atténuer l'effet désastreux de l'emploi des mines amarrées, mais les mesures et les obligations qu'elle édicte, à cet effet, ne constituent malheureusement que des palliatifs tout à fait insuffisants.

« Lorsque les mines automatiques de contact amarrées sont employées, dit l'article 3, toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique. Les belligérants s'engagent à pourvoir, dans la mesure du possible, à ce que ces mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité, et, dans le cas où elle cesserait d'être surveillées, à signaler les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation qui devra être aussi communiqué aux gouvernements par la voie diplomatique » (1).

---

(1) « Malgré le caractère plus ou moins vague des différentes obligations énoncées dans l'article 6 (du projet présenté à la commission, correspondant à l'article 3 de la Convention), dit M. Georges Streit, dans son rapport, on a été d'accord sur leur efficacité, attendu que tout Etat se fera certes un devoir de les observer rigoureusement, en procédant notamment le plus tôt possible aux notifications décrétées, dès que les exigences militaires lui permettront de le faire. Quant aux conditions de construction dont parle l'alinéa 2 et « au laps de temps limité » qui y est prévu, tout en étant unanime que la fixation de ce délai appartient à l'Etat qui a posé les mines amarrées, afin que ces mines ne continuent pas à être dangereuses longtemps après la fin des hostilités, on a longtemps discuté la possibilité, au point de vue technique, de suffire à ces obligations. Le capitaine de vaisseau Ottley rappela à ce propos « que les lois de l'action électro-galva-

On ne voit pas bien quelles précautions il serait possible de prendre pour la sécurité de la navigation pacifique en dehors : 1<sup>o</sup> de celles qui auraient pour but de rendre les mines inoffensives au bout d'un certain délai ; 2<sup>o</sup> de celles qui auraient pour objet d'avertir la navigation pacifique et de la détourner des parages dangereux, tant que les mines ne sont pas devenues inoffensives.

Or, l'article 3 laisse toute latitude, à chaque Etat, pour déterminer le délai à l'expiration duquel les mines devraient devenir inoffensives ; le délai pourra donc être fort long et le péril, par suite, pourra se prolonger ; de plus, les belligérants ne sont tenus de pourvoir que *dans la mesure du possible* à ce que leurs mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité ; cette réserve reflète certains doutes au sujet de la possibilité de construire des engins susceptibles de perdre leur puissance de destruction en temps voulu ; elle ajoute une incertitude à l'insuffisance, pour les neutres, d'une garantie laissée à la discrétion des belligérants.

---

nique entre deux métaux dissemblables, en immersion, prêtent un moyen facile et peu coûteux de changer même les coques des mines existantes, afin de satisfaire à la condition de l'article 6 ; il suffirait de percer un trou d'une grandeur de quelques centimètres dans la coque d'une mine et de fermer le trou par un bouchon en métal, tel que le zinc ; en variant le caractère métallique du disque et en modifiant son épaisseur, on pourra régler plus ou moins la période pendant laquelle la mine restera flottante et active ; plus le disque sera mince, plus la vie active de la mine sera courte ».

« Ces constatations, présentées par la délégation britannique dans une des dernières séances du Comité, ne rencontrèrent pas d'objections de la part des autres délégués techniques présents ; néanmoins on ne crut pas pouvoir accepter la proposition, renouvelée par la délégation britannique, de supprimer les mots : « *dans la mesure du possible* » qui avaient été adoptés auparavant ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 418.

Pour que l'avertissement à la navigation permit aux navires pacifiques de se soustraire au péril, il faudrait que cet avertissement pût être connu en temps utile et qu'il pût renseigner exactement sur toute la zone et sur toute la période dangereuse. Or, les belligérants, quand ils cessent de surveiller leurs mines, ne sont tenus de signaler les régions dangereuses qu'autant que *les exigences militaires le permettent* et l'avis à la navigation, communiqué par la voie diplomatique, risque fort de ne parvenir aux bâtiments intéressés qu'après quelque catastrophe. D'autre part, nul avis n'aura la vertu d'empêcher les mines amarrées de chasser parfois sur leurs amarres et de porter ainsi le péril et la mort hors de la zone prévue et mentionnée dans l'avertissement.

**349.** — Du moment où l'emploi des mines amarrées était admis dans les eaux territoriales de l'adversaire et en haute mer, il était évident que les belligérants seraient tentés de recourir à ce moyen pour bloquer les ports et côtes de leurs ennemis. Les auteurs de la Convention du 18 octobre 1907 ont voulu écarter la tentation et condamner les blocus par mines ; ils ont, à cet effet, interdit dans l'article 2 « de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce ». La délégation d'Allemagne avait objecté qu'en présumant le but dans lequel seraient placées les mines, cette disposition introduisait « un élément subjectif » qui pourrait susciter des difficultés d'application (1) ; en effet, selon la juste remarque de sir Ernest Satow, « qui peut être juge du but de

---

(1) Septième séance de la troisième commission, 26 septembre 1907, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 447.

la pose des mines si ce n'est celui-là même qui les a posées » (1) ?

En réalité, l'article 2 ouvre la porte au blocus par mines et au blocus fictif. En effet, qu'un belligérant annonce qu'il a posé ou qu'il a l'intention de poser des mines devant tels ou tels ports de son adversaire, un tel avis suffira à éloigner les navires neutres de ces ports plus sûrement que ne ferait le déploiement d'une escadre de blocus. Or, un belligérant pourra toujours, et souvent de très bonne foi, déclarer que, s'il pose ou va poser des mines amarrées devant certains ports ennemis, ce n'est pas « dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce », mais dans le but d'empêcher les navires de guerre de son adversaire de sortir de ces ports ou d'y entrer. Il y a toujours, pour un belligérant, un intérêt stratégique à empêcher les bâtiments de guerre de son adversaire de chercher refuge ou ravitaillement dans leurs ports nationaux, et comme les navires de guerre comprennent des navires de tous tonnages, il n'y a pas de port, si petit soit-il, dont il ne puisse être intéressant d'interdire l'accès au moyen de mines. Ainsi, l'article 2 de la Convention relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact permet de tenir, indirectement, mais effectivement, en échec les règles de la Déclaration de Londres et de la Déclaration de Paris qui interdisent les blocus fictifs.

**350. — Emploi des mines par les neutres.** — Le projet britannique ne visait que l'emploi des mines par les belligérants. La délégation des Pays-Bas proposa de reconnaître, aux neutres, la faculté de se servir de mines sous-marines automatiques de contact, dans leurs eaux territoriales, « en

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. IV, p. 451.

vue de préserver leur neutralité, tout en leur permettant, en même temps, de se conformer aux devoirs qui leur incombent vis-à-vis des deux belligérants » ; elle proposait de leur imposer, d'autre part, « quant à l'usage des mines, les mêmes obligations qui seraient imposées aux belligérants, dans l'intérêt de la navigation pacifique » (1).

---

(1) V. rapport de M. Georges Streit à la commission, *Deuxième conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 419.

La proposition néerlandaise (troisième commission, annexe 12) portait en outre qu'en « tous cas, les détroits qui unissent deux mers libres ne peuvent être barrés. » (*Ibid.*, p. 661). Mais, à la suite d'objections diverses, aucune entente ne put s'établir au sujet des détroits. Le rapport de M. Georges Streit à la commission reproduit diverses déclarations faites par les délégations des Pays-Bas, du Japon, des Etats-Unis d'Amérique, de Turquie, de Russie (*Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 406-407) et le rapport de M. Streit à la Conférence ajoute : «... la commission, sur la proposition de la délégation néerlandaise, eut encore à s'occuper de la forme qui serait donnée à la décision du Comité, approuvée par la commission en principe et d'après laquelle, par les stipulations de la Convention à conclure, rien n'était changé en quoi que ce fût à la situation actuelle des détroits. La délégation néerlandaise désirait qu'une disposition comportant ce texte fût insérée dans le règlement concernant la pose des mines. Après discussion, il fut jugé préférable de ne rien ajouter au texte du règlement, mais de modifier le passage du rapport qui parle de la résolution prise sur cette question par le Comité d'examen ; on établirait, dans le rapport, que les détroits sont restés en dehors des délibérations de la présente Conférence et, tout en réservant expressément les déclarations faites, au sein du Comité, par les Délégations des Etats-Unis d'Amérique, du Japon, de la Russie et de la Turquie, on indiquerait la conviction de voir appliquer, sur les mines dont on pourrait se servir dans les détroits, les conditions techniques adoptées par le présent règlement.

« Dans cet ordre d'idées, il fut décidé de remplacer le dernier alinéa du cinquième chapitre du rapport par le passage suivant :

« Le Comité a pris note de ces déclarations et décidé qu'elles seraient reproduites *in extenso* dans le présent rapport. En même temps, le Comité décida unanimement de supprimer toute disposition concernant les détroits, lesquels devraient rester en dehors

Cette proposition tendait, en approuvant les décrets scandinaves de 1904, à accroître les droits des riverains sur les eaux territoriales ; elle permettait de barrer le passage, à travers les eaux territoriales neutres, non seulement aux navires de guerre belligérants, mais à tous les navires de toutes les nations.

Elle fut accueillie néanmoins ; « mais on se demanda, dit M. Streit (1), si l'assimilation des neutres aux belligérants devait aussi s'étendre quant aux lieux où les mines sous-marines pourraient être mouillées et si les précautions à prendre, par les neutres, ne devraient pas être plus précises et plus rigoureuses que celles prévues pour les belligérants. Le contre-amiral Arago exposa que, quant à ce qui concerne les neutres, il faudrait se contenter de leur permettre la pose de mines seulement dans la zone de trois milles ; il serait encore nécessaire de les obliger à donner avis *préalable* à la navigation des lieux où ils voudraient poser des mines et de notifier cet avis *d'urgence* aux autres gouvernements ».

Il a été tenu compte de ces observations. Aux termes de l'article 4, « toute Puissance neutre qui place des mines automatiques de contact devant ses côtes doit observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles qui sont imposées aux belligérants. La Puissance neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable, les régions où

de toute discussion dans la présente Conférence. Il fut nettement établi que, par les stipulations de la Convention à conclure, rien n'est changé en quoi que ce fût à la situation actuelle des détroits. Toutefois, pour autant que les déclarations précitées ne s'y opposeraient pas, il a été considéré comme naturel que les conditions techniques établies par ce règlement seraient d'une application générale.» *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t.I, p. 292-293.

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t.III, p. 420.

seront mouillées les mines automatiques de contact. Cet avis devra être communiqué d'urgence aux gouvernements, par voie diplomatique ». Ce texte n'indique pas jusqu'à quelle distance des côtes les Etats neutres ont la faculté de placer des mines, mais il semble bien résulter du rapport de M. Streit à la Conférence que « l'absence de toute disposition fixant les limites dans lesquelles les neutres peuvent placer des mines ne devra pas être interprétée comme établissant, pour les neutres, le droit de placer des mines en pleine mer » (1).

**351.— Enlèvement des mines.**— Au plus tard « à la fin de la guerre », dit l'article 5 § 1, les Etats signataires sont tenus de « faire tout ce qui dépend d'eux pour enlever, chacun de son côté, les mines qu'ils ont placées ». « Cette formule, ajoute le rapport (2), adoptée à l'unanimité, comme d'ailleurs l'ensemble de l'article, ne comporte aucun danger quant à l'application rigoureuse de l'obligation assumée ; mais elle veut parer aux éventualités qui sont possibles ; il se peut, comme il a été expliqué par le contre-amiral Sperry, qu'à la suite d'un contretemps, les cartes et les registres des positions des mines soient perdus ; il se peut encore que, dans quelques cas rares, les mines amarrées qu'on a placées ne soient pas retrouvées. La restriction établie n'entend pas dégager l'Etat du devoir sérieux de pourvoir à toute mesure dans le but énoncé à l'article 8 ; elle a seulement en vue de tenir compte des cas de force majeure qui rendraient impossible une stricte application du principe ».

L'article 5 § 2 apporte une exception à la règle d'après la-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 289.  
— Comp. sixième séance de la troisième commission. *Ibid.*, t. III, p. 435-436.

(2) *Ibid.*, t. III, p. 421.

quelle chaque belligérant doit enlever lui-même les mines qu'il a placées. « Quant aux mines de contact amarrées que l'un des belligérants aurait placées le long des côtes de l'autre, dit-il, les Etats signataires s'engagent à en notifier l'emplacement à l'autre partie et chaque Etat devra procéder, dans le plus bref délai, à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux ». L'exception s'explique aisément : « Il est naturel, dit le rapport (1), qu'on ait recours à une notification mutuelle, par les belligérants, des mines que chacun d'eux a placées devant les côtes de l'autre, afin de permettre que chaque Etat cherche seul dans ses propres eaux ; toute autre solution serait difficile à appliquer, au moment où une guerre vient de se terminer. Aussi l'idée que les belligérants eussent à enlever aussi les mines que chacun d'eux a placées devant les côtes de l'autre a été écartée, en vue des dangers de conflits nouveaux qu'elle pourrait comporter ».

**352. — Délai indéfini pour la mise en usage des mines conformes aux prescriptions de la Convention.** — Le projet britannique édictait des prohibitions fermes et proposait des règles destinées à entrer en vigueur avec la Convention même (2). Mais la délégation russe alléguait qu'il ne paraissait pas exister « d'appareil de protection généralement adopté ou expérimenté et susceptible de rendre les mines inoffensives » ; qu'en outre, « si la guerre éclatait au lendemain de l'adoption d'un projet prohibant l'emploi des mines non munies de l'appareil susmentionné, les Etats ayant adhéré au dit projet se trouveraient privés d'un moyen de défense très

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 421.

(2) Troisième commission, annexe 9. *Ibid.*, p. 660.

important » (1). Elle demandait, en conséquence, qu'un « délai suffisant fût accordé aux gouvernements pour mettre en usage les appareils de mines perfectionnés » (2). La délégation britannique ne s'opposa pas au principe d'un délai, pourvu que le délai fût fixé par la Convention. Mais la délégation d'Autriche-Hongrie déclara inacceptable la fixation, à l'avance, d'un délai déterminé.

« La marine austro-hongroise, portait un mémoire lu par le contre-amiral Haus (3), ne dispose pas à l'heure qu'il est de mines automatiques de contact amarrées, remplissant la condition prévue par l'article 1 § 2 du texte arrêté sur la base des délibérations du Comité d'examen, à savoir de devenir inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres. Pour se conformer à la clause dont il s'agit, la marine austro-hongroise se trouve donc dans la nécessité de procéder à une transformation de son matériel de mines. Pour cette transformation, la délégation d'Autriche-Hongrie ne saurait cependant accepter ni le délai de trois ans proposé (4), ni tout autre délai

(1) Déclaration du capitaine de vaisseau Behr, à la troisième séance de la première sous-commission, 11 juillet 1907. *Ibid.*, p. 536.

(2) Troisième commission, annexe 18 *Ibid.*, p. 664.

(3) Rapport de M. Streit, *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 422 et Troisième commission, annexe 27, *Ibid.*, p. 673.

(4) La délégation japonaise trouvait, au contraire, trop long le délai de trois ans qui avait d'abord été proposé. « Le contre-amiral Shimamura, dit M. Streit dans son rapport à la commission, fit observer que l'adoption de pareil délai aurait pour conséquence que, pendant ce temps, on pourrait se servir de toute espèce de mines, quelque dangereuses qu'elles fussent, et cela non seulement dans les eaux territoriales, mais aussi dans la sphère immédiate des belligérants en pleine mer, ce qui créerait de grands dangers pour la navigation neutre. Ainsi le résultat obtenu après ces longues délibérations se réduirait sensiblement ». *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 422.

fixé à l'avance, une mesure de ce genre contenant, indépendamment de la volonté personnelle, un élément d'incertitude qui, tant qu'il subsiste, s'oppose évidemment à prendre, à ce sujet, un engagement formel que l'on ne serait peut-être pas à même de remplir.

« Dans tout perfectionnement en matière technique, l'époque où l'on parviendra à trouver une solution satisfaisante à un problème que l'on se propose de résoudre ne saurait guère être indiquée à l'avance. Même si le principe scientifique sur lequel repose l'invention à faire était, au point de vue théorique, des plus simples, des obstacles absolument imprévus et qu'il est bien souvent difficile de vaincre peuvent, à tout bout de champ, venir entraver la réalisation pratique de l'idée.

« Aussi ne faut-il pas perdre de vue que, dans le cas qui nous occupe, il ne serait point suffisant de construire un appareil de fonctionnement exact, au moyen duquel une mine, ayant rompu son amarre, fût automatiquement rendue inoffensive ; il s'agit également, et ceci ne me semble pas de moindre importance, de donner à l'appareil en question une construction telle que les autres parties de la mine n'en soient point altérées au préjudice de sa valeur militaire, que la mine reste simple et non dangereuse à manier et qu'elle ne cesse de fonctionner d'une manière sûre et efficace. Ce n'est qu'après avoir éprouvé, à ces différents points de vue, l'appareil à construire, ce qui, selon toute probabilité, nécessitera une série de longues expériences, que l'on pourra se mettre à la transformation du matériel de mines et indiquer alors approximativement l'époque à laquelle cette opération pourra être terminée.

« Or, si, telles que les choses se présentent, nous voulions fixer, dès maintenant, par voie conventionnelle, un terme pour la mise en usage des mines perfectionnées, et si à l'expiration du

délai la transformation en question n'était pas encore exécutée par une des Puissances contractantes, cette dernière se trouverait en présence d'une situation des plus embarrassantes. Car elle devrait, si une guerre venait à éclater dans l'intervalle, ou renoncer à l'emploi des mines qui n'ont pas encore été soumises à la transformation, ou bien manquer à l'engagement conventionnel. L'une et l'autre de ces éventualités doivent nécessairement être écartées. Il nous semble donc que, si l'on prend au sérieux l'engagement qu'il s'agit de contracter, on ne saurait accepter, dans l'espèce, un délai fixé à l'avance ».

La formule proposée par la délégation d'Autriche-Hongrie a été admise avec de simples modifications de formes.

D'après l'article 6, « les Puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées telles qu'elles sont prévues dans la présente Convention et qui, par conséquent, ne sauraient actuellement se conformer aux règles établies dans les articles 1 et 3, s'engagent à transformer, aussitôt que possible, leur matériel de mines, afin qu'il réponde aux prescriptions susmentionnées ».

### III

#### Les insuffisances de la Convention.

**353.** — « Le fait que la transformation des mines s'impose non seulement par des considérations humanitaires, mais aussi par l'intérêt même des Puissances, avait dit le contre-amiral Haus, offre une garantie suffisante que l'engagement, formulé dans la proposition ci-dessus, soit fidèlement exécuté. De cette façon, le but humanitaire auquel on aspire sera réalisé dès qu'il y aura moyen de le faire » (1).

(1) Troisième commission, annexe 27. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 674.

En attendant que le moyen d'atteindre « le but humanitaire » soit trouvé, les Puissances contractantes se reconnaissent le droit d'user des mines automatiques de contact de toutes sortes, amarrées ou non ; ces mines ont la liberté d'errer indéfiniment au gré des courants, par toutes les mers, au risque de faire sauter les vaisseaux qui les heurteront peut-être loin du théâtre de la guerre et longtemps après la fin de la lutte ; elles peuvent être placées partout, sans autre réserve que l'obligation illusoire, si elles sont posées devant les côtes et les ports de l'adversaire, de ne pas l'être dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce, sans autres conditions que des avertissements souvent tardifs et toujours insuffisants pour signaler les régions dangereuses ; s'il est possible, en effet, d'indiquer où les mines ont été immergées, il est impossible de savoir ce qu'elles sont devenues ; il est impossible de prévoir où pourront être entraînées à la dérive non seulement les mines non amarrées, mais aussi les mines qui auront rompu leurs amarres ou se seront déplacées avec elles.

Il est regrettable que la Conférence de la Haye n'ait pas cru devoir interdire absolument l'emploi des mines automatiques de contact jusqu'au jour où ces engins auront reçu les perfectionnements nécessaires pour devenir promptement inoffensifs. Il est difficile de justifier les résistances qui se sont opposées à l'interdiction, car si les droits de la navigation pacifique sont certains, l'intérêt militaire invoqué à leur encontre est douteux.

Sans doute, l'immersion des mines par un navire de guerre qui fuit devant des forces supérieures donne quelques chances d'arrêter la poursuite ou de faire sauter quelque bâtiment donnant la chasse ; mais il se peut aussi qu'elle manque son effet et qu'elle se retourne plus tard contre ses auteurs,

qu'elle fasse périr d'une explosion inattendue le vaisseau même qui les a lancées ou quelque navire portant même pavillon. Les mines amarrées devant les ports ennemis ou sur les fonds relevés au-dessus desquels une flotte ennemie est attendue peuvent gêner les mouvements de l'adversaire, même infliger un désastre à ses escadres ; mais il est possible aussi qu'elles manquent leur but et frappent un jour les vaisseaux du belligérant qui les a posées, soit parce qu'elles se seront déplacées, soit parce qu'elles se trouveront sur la route de navires mal renseignés sur les lieux d'immersion ou trop pressés, dans leurs manœuvres, pour prendre les précautions voulues. Il semble que, de la part des belligérants, ce serait un bien léger sacrifice de renoncer à des engins aussi aléatoires et aussi capricieux dans leurs effets, aussi dangereux, somme toute, pour ceux qui les emploient que pour ceux contre qui ils sont dirigés.

D'autre part, les neutres auraient d'autant plus de raisons d'exiger ce sacrifice qu'ils sont les victimes toutes désignées de ces aveugles instruments de destruction. Tandis que les navires de guerre ont encore quelques ressources pour s'en défendre, la navigation pacifique se trouve, contre eux, dépourvue de toute protection. M. Renault a pu dire, en effet, à la troisième séance de la première sous-commission : « A l'heure actuelle, les flottes de guerre, averties par des événements récents, se sont munies d'un matériel qui assure, d'une façon suffisante, leur protection contre les mines sous-marines. Toute force navale, se mouvant dans des parages où elle aura lieu de craindre la présence de ces engins, mettra en œuvre ces moyens de protection et, le plus souvent, l'emploi de mines contre elle ne produira qu'un retard dans ses mouvements. Ce moyen de sauvegarde relativement facile pour une flotte mili-

taire devient une impossibilité matérielle pour les bâtiments de commerce isolés. Il paraît donc indispensable d'insister tout particulièrement sur ce fait que le rejet de règles limitatives, inspirées de celles qui ont été présentées à la considération de la commission, équivaudrait à la reconnaissance du droit, pour les belligérants, d'utiliser les mines dans des conditions qui les rendraient nuisibles presque exclusivement pour les neutres (1) ».

**354.** — A supposer accomplis les perfectionnements prévus, à supposer remplies les conditions indiquées dans les articles 1 et 3 de la Convention en ce qui concerne la construction des mines amarrées ou non, il s'en faudrait encore que les règles inscrites dans cette Convention pussent être considérées comme satisfaisantes. Non seulement, en effet, ces règles tout en proscrivant en droit les blocus par mines, permettent, en fait, ces blocus et même les blocus purement fictifs par simple annonce de mines, mais encore elles exposent la navigation pacifique à des périls permanents du fait des mines amarrées soit à proximité des côtes et des ports des belligérants, soit en haute mer (2).

Aussi est-il juste d'approuver la déclaration faite, en termes énergiques, par sir Ernest Satow, au nom de la délégation bri-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 535.

(2) L'article 1<sup>er</sup> des Résolutions sur les mines sous-marines, adoptées par l'Institut de droit international dans la session de Paris, de 1910, « interdit de placer en pleine mer des mines automatiques de contact amarrées ou non ». Mais l'article 2 autorise, sous certaines conditions, l'emploi de mines amarrées ou non dans les eaux territoriales des belligérants. V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIII, p. 457 et suiv. et Charles Dupuis, *L'Institut de droit international*, Session de Paris (mars-avril 1910), *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 597 et suiv.

tannique à la huitième séance plénière de la Conférence (1), après l'adoption du texte de la Convention :

« Ayant voté pour la Convention sur les mines que vient d'accepter la Conférence, dit sir Ernest Satow, la délégation britannique tient à déclarer qu'elle ne saurait considérer cet arrangement comme donnant une solution définitive à la question, mais comme ne marquant qu'une étape dans la législation internationale sur la matière.

« Elle considère qu'il n'y est pas suffisamment tenu compte du droit des neutres à la protection, ni des sentiments humanitaires que l'on ne saurait négliger : elle a fait son possible pour amener la Conférence à partager sa manière de voir, mais ses efforts dans cette direction sont restés sans résultat.

« La haute mer, Messieurs, est une grande route internationale. S'il est permis, dans l'état actuel des lois et coutumes internationales, aux belligérants d'y vider leurs querelles, il ne leur incombe pas moins de ne rien faire qui puisse, encore longtemps après leur départ de l'endroit, rendre cette grande route dangereuse pour les neutres qui ont également le droit de la pratiquer ? Nous déclarons, sans hésitation, que le droit du neutre à la sécurité de la navigation des hautes mers doit l'emporter sur le droit passager du belligérant de s'en servir comme lieu d'opérations de guerre.

« Cependant, la Convention, telle qu'elle a été adoptée, n'impose au belligérant aucune restriction quant à l'emplacement des mines amarrées qui pourront, par conséquent, être posées par ce dernier partout où bon lui semblera, soit dans ses propres eaux territoriales, pour se défendre, soit dans celles de l'ennemi comme moyen d'attaque, soit enfin dans la

---

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. I, p. 281.

haute mer, de sorte qu'il arrivera forcément que la navigation neutre courra de gros risques en temps de guerre navale et pourra subir des désastres. Nous avons déjà insisté, à plusieurs reprises, sur le danger d'une telle situation ; nous nous sommes efforcés de démontrer quel pourrait bien être le contre-coup de la perte de quelque grand paquebot appartenant à une Puissance neutre. Nous n'avons pas manqué de faire valoir tous les arguments à l'appui de la limitation du champ d'action de ces mines, en faisant ressortir tout particulièrement les avantages qu'en retirerait le monde civilisé, puisque ce serait diminuer, dans une certaine mesure, les causes des conflits armés. Il nous a semblé qu'en acceptant la proposition faite par nous au début de la discussion, on aurait obvié aux dangers qui, dans toute guerre maritime à l'avenir, menaceront de troubler les relations amicales entre les neutres et les belligérants. Mais puisque la Conférence n'a pas partagé notre manière de voir, il nous reste à déclarer de la façon la plus formelle que ces dangers existent et que c'est grâce à l'état incomplet de la Convention actuelle qu'ils se feront sentir à l'avenir. Celle-ci ne constituant, dans notre pensée, qu'une solution partielle et insuffisante du problème, l'on ne saurait, comme il est dit plus haut, la considérer comme étant une exposition complète du droit international sur ce sujet. Aussi ne doit-on pas présumer la légitimité de tel ou tel acte, tout simplement parce que la Convention ne l'a pas prohibé. Il y a là un principe que nous tenons à affirmer et qui ne pourra jamais être négligé par aucun Etat, quelle que soit sa puissance ».

**355.** — La Grande-Bretagne annonçait ainsi nettement l'intention de ne pas tolérer que ses navires de commerce pussent être impunément victimes de mines automatiques de contact. D'autres Puissances pourraient, le cas échéant, ma-

nifester des sentiments analogues. Il y a un intérêt de premier ordre à ce que la Convention de 1907, relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact, soit modifiée dans un sens conforme aux légitimes exigences du commerce pacifique. Cette Convention ouvre la voie à des ententes nécessaires ; elle contient des indications utiles en tant qu'elle sollicite la construction de mines qui deviennent inoffensives dans un laps de temps déterminé ou immédiatement après avoir rompu leurs amarres, ou en tant qu'elle déclare illicite la pose des mines dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. Mais elle s'arrête à d'insuffisantes velléités ; elle se perd en des contradictions déplorables entre des principes justes et des applications qui manquent le but. Sous peine de mettre en péril tous les navires se livrant à des opérations irréprochables et sous peine de rétablir les blocus fictifs avec une rigueur inconnue dans le passé, il est indispensable qu'une convention nouvelle interdise, de manière absolue, aux belligérants, l'usage de mines non amarrées qui ne deviennent pas inoffensives en un laps de temps très court après leur immersion ; il est nécessaire qu'elle leur interdise, en dehors de leurs propres eaux territoriales, l'usage des mines amarrées, celles-ci devant d'ailleurs devenir inoffensives dès qu'elles rompent leurs amarres (1). Ce n'est qu'en réduisant les mines amarrées au rôle d'instruments de défense des côtes qu'il sera possible d'éviter les blocus fictifs et les périls résultant pour la navigation, des mines placées, dans des conditions forcément défectueuses, dans les eaux territoriales de l'adver-

---

(1) Comp. Charles Dupuis, *L'Institut de droit international*, Session de Paris, mars-avril 1910. *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 602, 604-605, 607.

saire. Vainement invoquerait-on, à l'encontre d'une telle disposition, le principe de l'égalité des armes au profit des belligérants. Ce principe implique, pour chaque belligérant, le droit de se servir des mêmes armes dans les mêmes circonstances et les mêmes conditions ; il n'implique pas le droit de se servir des mêmes moyens pour se défendre et pour attaquer ; il est pleinement respecté du moment où chaque belligérant a le droit de se servir des mines amarrées dans ses propres eaux (1).

---

(1) La distinction proposée entre la défense et l'attaque, entre les eaux territoriales de l'Etat riverain et les eaux territoriales de l'ennemi, n'a pas été admise par l'Institut de droit international. *V. Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIII, 1910, p. 446 et suiv. et Charles Dupuis, *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 601 et suiv.

Nous devons accepter, dit Lawrence, la convention de la Haye relative aux mines, « parce qu'elle impose quelques restrictions, mais nous devons chercher des occasions d'aller plus loin. A la Conférence de la Haye de 1907, quelques Puissances étaient entièrement d'accord avec nous et plusieurs étaient prêtes à accepter quelques-unes des règles que nous proposions. Qu'est-ce qui pourrait empêcher, dès lors, de négocier, l'année prochaine, deux conventions ou un certain nombre de conventions contenant des prohibitions inégales ? Quelques Etats consentiraient sans doute, sur notre demande, à renoncer entièrement à l'usage des mines automatiques de contact. D'autres n'iraient pas plus loin que l'interdiction des mines de contact non amarrées. Un troisième groupe pourrait restreindre l'usage des mines aux eaux territoriales ou peut-être même à leurs propres eaux territoriales, solution qui donnerait, aux petits Etats, la défense à bon marché de leurs côtes qu'ils désirent ardemment en même temps qu'elle assurerait que les mines seraient placées avec soin, puisqu'aucun Etat ne voudrait éloigner le commerce neutre de ses ports tandis qu'il n'éprouverait pas le même scrupule à l'égard de son adversaire. Des arrangements très variés sont possibles et chaque sorte d'arrangement constituerait un progrès relativement à l'état de choses actuel qui est dangereux et déplaisant. Si, par exemple, l'usage des mines dans les eaux de l'ennemi pouvait être limité aux attaques contre les ports militaires importants, qui devraient être

356. — Il conviendrait, sans doute, de restreindre, sinon d'interdire, l'emploi des mines amarrées dans les détroits qui unissent deux mers libres. Il semble bien que le passage dans ces détroits mérite d'être reconnu comme un droit commun aux navires pacifiques de tout pavillon, même en temps de guerre, fût-ce au prix d'une servitude à la charge des Etats riverains. Cette servitude pourrait d'ailleurs aisément se concilier avec les nécessités de la défense des Etats belligérants. D'une part,

---

désignés dans la Convention, quel énorme gain serait ainsi réalisé pour le commerce et l'humanité ! Ou encore, si une Puissance qui était déterminée à user du droit de miner certains passages, bas fonds et ancrages qui se trouvent en face de ses côtes, quoique en dehors de ses eaux territoriales, était amenée à spécifier ces endroits dans une Convention qui supprimerait, en termes généraux, l'usage des mines en haute mer, combien la sécurité de la navigation pacifique en serait-elle accrue, tandis qu'en même temps cette Puissance atteindrait son but qui est de tenir à distance les navires de guerre d'un ennemi. Deux clauses devraient être insérées dans toute Convention conclue par la Grande-Bretagne au sujet des mines sous-marines. Nous devrions substituer à la règle vague de la Haye d'après laquelle les mines de contact non amarrées doivent devenir inoffensives une heure après qu'elles cessent d'être contrôlées, la règle précise que ces mines doivent perdre leur faculté d'explosion une heure, ou tout autre délai sur lequel on pourrait s'accorder, après qu'elles auraient été mises à l'eau. Nous devrions aussi stipuler que cette règle entrerait immédiatement en vigueur ainsi que celle d'après laquelle les mines amarrées ne doivent pas être employées, à moins qu'elles soient construites de façon à devenir inoffensives dès qu'elles rompent leurs amarres. Aucun délai de grâce ne devrait être accordé à d'autres espèces de mines, plus dangereuses. Il va sans dire que chaque Convention contiendrait une clause disposant que les Puissances signataires ne seraient pas liées en cas de guerre avec des Puissances non signataires. Si la politique qui vient d'être indiquée était suivie avec quelque succès, les pires dangers qui menacent actuellement les neutres et les non combattants se trouveraient écartés ; et la prochaine Conférence de la Haye pourrait compléter l'œuvre en édictant des règles justes et humaines d'une application universelle ». *International problems and Hague Conferences*, p. 198-200.

en effet, il y aurait lieu de préciser, de définir et de limiter ce qu'il faut entendre par détroits unissant deux mers libres. Il n'est pas nécessaire que le passage soit libre dans tous les détroits ; il suffit qu'il le soit dans les détroits où il est indispensable, sous peine de supprimer une route commerciale fréquentée ; là où plusieurs détroits voisins permettent de passer, il suffirait qu'un seul demeurât ouvert à la navigation ; ainsi disparaîtraient, sans doute, les objections faites, par des Puissances telles que le Japon, à l'interdiction de poser des mines dans des détroits qui séparent des îles et qui sont considérés par ces Puissances comme faisant partie intégrante de leur territoire (1). D'autre part, en réduisant le nombre des détroits grevés de servitude, il ne serait pas excessif d'imposer aux belligérants l'obligation de n'employer à la défense de ces passages que des mines électriques, ou tout au moins l'obligation de ne pas barrer complètement la route avec des mines automatiques et de fournir des pilotes pour éviter ces mines au cas où elles seraient partiellement employées.

**357.** — Enfin, il semble bien que les Etats neutres ne devraient pas être en droit de se servir de mines, dans leurs eaux territoriales, aussi largement que les belligérants dans les leurs. La défense de la neutralité n'exige pas les mêmes précautions que la défense des côtes menacées par les attaques de l'ennemi. Elle pourrait être suffisamment assurée, semble-t-il, par les mines électriques. D'autre part, l'usage des mines automatiques de contact, réclamé comme un droit par les Etats neutres, risquerait peut-être de leur être un jour imposé comme une charge. Les belligérants pourraient, en effet, arguer de l'obli-

---

(1) V. Rapport de M. Georges Streit à la commission. *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, t. III, p. 406-407.

gation où sont les Etats neutres d'user des moyens dont ils disposent pour prévenir toute violation de neutralité, profitable à leurs adversaires.

**358.** — En tout cas, si les Etats neutres devaient rester autorisés à se servir des mines automatiques de contact amarrées devant leurs côtes, il y aurait lieu de limiter les parages dans lesquels ce droit leur serait reconnu. Les mines automatiques de contact amarrées barrent absolument le passage ; qu'elles le barrent là où il n'est nécessaire que pour accéder aux ports ou aux côtes neutres, cela peut être concédé, mais qu'elles le barrent dans des eaux qui font partie des grandes routes maritimes, cela est inadmissible ; et cela est inadmissible aussi bien s'il s'agit d'eaux territoriales que s'il s'agit de la haute mer. Peut-être conviendrait-il de réviser et de préciser la notion de la mer territoriale en lui donnant un peu plus de souplesse, en ne s'attachant pas strictement à une distance uniforme, en tenant compte, selon les conditions géographiques, tantôt de la configuration des côtes et tantôt des exigences de la navigation. Il n'y aurait pas grand inconvenient à ce que des mines neutres fussent placées à assez grande distance de la terre ferme, là où aucun navire n'a motif de passer ; il y aurait abus à ce que ces mines embarrassent la route là où, comme dans les détroits unissant deux mers libres, il y a nécessité, pour les navires pacifiques, de s'aventurer, sous peine d'être privés du libre usage de la mer.

---

## CONCLUSION

### L'ŒUVRE DE LA HAYE ET DE LONDRES

**359.** — Il y aurait présomption à prétendre formuler, dès maintenant, un jugement définitif sur l'œuvre de la Haye et de Londres. Mais, dès maintenant, il est possible de dégager les progrès et les gains inscrits dans les textes et, dès maintenant, il est permis d'affirmer que ces progrès et ces gains ne sont pas enfermés dans des textes vains, sans valeur et sans portée.

Les Actes de la Haye et de Londres consacrent des solutions anciennes et donnent des solutions nouvelles. Ils introduisent souvent la certitude et la fixité là où régnait le doute et les variations. Ils réalisent souvent aussi l'unité sur les débris des controverses. De la certitude et de l'unité, là où elles sont instituées, il est permis de dire qu'elles sont à l'avantage commun des belligérants et des neutres, car à tous il est précieux de savoir ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils doivent éviter, en se guidant sur des règles incontestées. Le gain des neutres paraît, de prime abord, plus considérable que celui des belligérants, parce que l'incertitude favorise l'arbitraire de ceux-ci, parce que, dans les conflits entre les pacifiques et les violents, le doute tourne aisément au profit de ceux qui usent de la force, parce que, enfin, les tendances qui prévalaient à la Haye et à Londres étaient favorables à l'affirmation des droits des neutres à l'encontre des intérêts des belligérants. Mais le gain des belligérants n'est pas négligeable. Si les deux Confé-

rences ont eu le souci de tenir compte des exigences de la guerre moderne, elles ont eu la préoccupation de supprimer les rigueurs inutiles ou injustes.

**360. — L'œuvre de certitude et d'unification.** — La liste des controverses résolues à la Haye et à Londres est trop longue pour être ici reproduite. Il suffit, pour en souligner l'importance, de rappeler les principales questions sur lesquelles l'accord s'est fait.

De graves divergences s'élevaient au sujet du caractère hostile soit des navires, soit des marchandises. Elles n'ont pas entièrement disparu, mais elles ont été restreintes, et, là où des règles uniformes n'ont pu être établies, des limites précises ont été imposées à l'arbitraire des belligérants.

La Déclaration de Paris avait aboli la course mais, dès 1870, la Prusse faisait appel au concours des navires de commerce et la France protestait en invoquant la Déclaration de 1856. Depuis longtemps, la faculté d'utiliser à la guerre les bâtiments marchands n'est plus contestée, mais des difficultés pouvaient surgir au sujet des conditions de la transformation de ces bâtiments en navires de guerre. Des dispositions nettes ont indiqué de quelle manière les vaisseaux des marines auxiliaires devront se distinguer des corsaires.

L'exemption de capture au profit des bateaux de pêche côtière était considérée tantôt comme un droit, tantôt comme une faveur ; elle était par là incertaine et précaire ; elle a été consolidée et étendue aux navires affectés à des services de petite navigation locale.

Deux doctrines contraires faisaient varier, selon les Etats, les conditions de validité et les effets du blocus. L'unité s'est faite sur la notion essentielle du blocus et l'unité sur le principe a conduit à l'unité sur les applications.

La contrebande de guerre avait donné lieu à d'incessantes disputes. Les variations de l'art de la guerre avaient constamment modifié les listes d'objets susceptibles d'usage belliqueux ; la mobilité des intérêts avait constamment entraîné les Etats à se contredire entre eux et à se contredire eux-mêmes. Il semblait que l'ambition des réformateurs dût se borner à fixer quelques points de repère en cette matière essentiellement mouvante et fuyante. Or la notion de la contrebande a été précisée ; des listes ont été dressées non seulement pour énumérer les objets de contrebande absolue ou de contrebande conditionnelle, mais aussi pour énumérer les objets qui ne pourront jamais être qualifiés contrebande. Les querelles provoquées par la théorie du voyage continu sont apaisées par des règles fixes sur « la destination ennemie » et les conditions de saisissabilité de la contrebande.

Des dispositions précises sur l'assistance hostile ont mis fin aux difficultés concernant la contrebande par analogie ou *l'un-neutral service*.

L'abandon, par l'Angleterre, de sa doctrine particulière concernant les convois a permis d'établir, sur l'assentiment général, l'exemption de visite au profit des navires neutres escortés par des bâtiments de guerre de leur nationalité.

Enfin, une transaction entre les systèmes opposés a interdit, en principe, la destruction des prises neutres pour l'autoriser, à titre d'exception, dans des circonstances déterminées et sous des conditions ingénieuses qui donnent de précieuses garanties contre les destructions abusives.

Sur toutes les questions qui viennent d'être relevées, les Actes de la Haye et de Londres posent des principes communs. Le plus souvent, ils donnent des solutions uniformes. Parfois, comme pour les listes de contrebande absolue ou condition-

nelle, ils laissent aux Etats quelque latitude pour édicter des dispositions particulières, mais ils fixent les limites entre les- quelles peuvent osciller les décisions permises. Parfois aussi, comme pour la détermination du caractère hostile, ils ne tranchent que les problèmes les plus graves et laissent subsister le doute sur quelques points où l'entente n'a pu s'établir. Sur ces points, il appartiendra à la Cour internationale des prises de faire l'unité, par sa jurisprudence.

Les droits et devoirs des Puissances neutres n'ont pu être réduits en formules rigides et en règles uniformes. Le contrôle de la Cour internationale des prises ne saurait s'exercer que bien rarement, en pareille matière, sur les décisions particulières des Etats. Ce contrôle d'ailleurs ne saurait imposer l'unité là où la convention de 1907 a pris soin de réservé le droit à la diversité. Mais, à défaut de règles uniformes, des règles certaines ont été établies. Les Etats neutres qui useront de libertés expressément reconnues ne seront pas plus sujets à critique que ceux qui se plieront aux règles proposées comme étant de droit commun. S'ils ne sont pas à l'abri de toute réclamation et de tout reproche, ils seront à l'abri de toute réclamation fon- dée et de tout reproche justifié.

**361. — Le gain des neutres.** — Le gain des neutres, dans l'œuvre de la Haye et de Londres, est énorme.

La Déclaration de Paris avait affranchi les cargaisons sous pavillon neutre, mais comme elle n'avait pas défini le pavillon neutre, l'affranchissement, en bien des cas, demeurait douteux et risquait de devenir illusoire. La Déclaration de Londres n'a pas donné une définition complète et absolue du caractère hos- tile des navires, puisque le caractère des navires engagés dans la navigation réservée de l'ennemi demeure en suspens. Mais l'incertitude est circonscrite à un cas suspect où l'imprudence

commise est évidente. Les neutres sont assurés que leurs navires ne seront pas traités en ennemis à raison de la nationalité ou du domicile des propriétaires de bâtiments couverts par leur pavillon.

Les neutres gagnent moins à la détermination du caractère hostile des marchandises qu'à la détermination du caractère hostile des navires. La question a moins d'intérêt, car elle ne touche que les marchandises à bord des vaisseaux ennemis ; en outre, elle n'a été qu'incomplètement tranchée. Il importe cependant que la preuve du caractère neutre du propriétaire suffise à libérer la marchandise. Si le critérium de la neutralité du propriétaire n'est point fixé, si le doute subsiste entre le domicile et la nationalité, du moins les marchandises qui appartiennent à un propriétaire neutre ne peuvent plus être confisquées à raison de leur origine.

L'inviolabilité de la correspondance postale donne aux neutres un avantage évident.

Les règles sur le blocus et la contrebande de guerre leur sont éminemment favorables.

Les blocus sont, en effet, soumis à des conditions qui en rendent plus difficiles l'établissement et le maintien. Ils sont limités dans leurs effets. Ils ne menacent plus que les navires surpris en flagrant délit de rupture. En dehors du rayon d'action des forces bloquantes, ils laissent toute sécurité aux vaisseaux autrefois exposés aux soupçons, aux vexations et aux périls qu'entraînaient le droit de prévention et le droit de suite.

Si les sanctions du transport de la contrebande de guerre sont rigoureuses, les précisions et les limitations de la notion de contrebande de guerre, la *liste libre* et les règles concernant la destination ennemie donnent au commerce licite une sûreté et une quiétude qui sont d'inappréciables bienfaits.

Les dispositions relatives à l'assistance hostile, l'exemption de visite des navires sous convoi, les conditions restrictives de la destruction des prises neutres donnent encore au commerce neutre des garanties précieuses contre l'arbitraire des belligérants.

Enfin, la Cour internationale a été instituée pour les neutres ; elle leur offre un recours, donc une protection contre toute violation, contre toute interprétation erronée des règles établies, de la part des Etats engagés dans la lutte.

**362. — Le gain des belligérants.** — Pour être moindre que celui des neutres, le gain des belligérants ne laisse pas d'être appréciable.

La Conférence de la Haye a consacré le discrédit de la *guerre au littoral* ; elle a condamné la liberté du bombardement des côtes ; mesurant sagelement les rigueurs licites aux nécessités de la lutte, elle n'a admis le bombardement que dans la limite des exigences militaires ; dans cette limite même, elle s'est efforcée de soustraire, autant que possible, les habitants inoffensifs et certains édifices aux ravages des obus.

La libération des équipages des navires marchands capturés est un avantage incontestable — il peut même être jugé excessif — pour les marins qui montent les bâtiments de commerce des belligérants.

L'exemption de confiscation au profit des navires en mer ou dans les ports de l'ennemi au début des hostilités est une mesure de justice. Sans compromettre les intérêts du capteur, elle assure le respect des droits, longtemps méconnus, des sujets belligérants engagés, avant la guerre, dans des opérations qui étaient licites au moment où elles avaient été entreprises.

L'exemption de capture au profit des bateaux de pêche côtière et des bateaux affectés à des services de navigation locale

est une mesure d'humanité. Elle épargne des désastres inutiles à de pauvres gens dont les souffrances pèseraient d'un poids minime sur les résolutions des Etats et sur l'issue de la guerre.

L'inviolabilité de la correspondance postale n'est pas moins avantageuse aux belligérants qu'aux neutres.

Enfin les règles édictées en vue d'assurer ou de faciliter les secours aux blessés, malades et naufragés doivent avoir pour effet de procurer le salut ou d'alléger les souffrances des belligérants le plus directement engagés dans la lutte.

**363. — La menace des mines.** — Tous les Actes de la Haye et de Londres, un seul excepté, réalisent des progrès, en atténuant les maux de la guerre pour les belligérants ou pour les neutres. Seule, la Convention concernant la pose des mines sous-marines, exagérant les exigences de la guerre, cède à la crainte d'entraver les opérations militaires et laisse subsister, en ce qui concerne l'emploi des mines, une licence aussi dangereuse, en réalité, pour les belligérants que pour les neutres. Encore convient-il, pour être juste, de reconnaître que cette Convention accuse le désir de remédier au mal qu'elle tolère et souligne l'intention d'imposer, dans l'avenir, des restrictions dont elle avoue la nécessité. Elle laisse la navigation pacifique provisoirement exposée à tous les périls, mais elle indique, elle propose, dès maintenant, des mesures destinées à réduire le danger des mines ; et, si ces mesures sont insuffisantes, l'annonce d'une révision indispensable semble promettre, dans un délai assez rapproché, des dispositions moins timides et plus complètes.

**364. — Les effets probables de l'œuvre de la Haye et de Londres.** — L'œuvre gravée dans les textes de la Haye et de Londres est considérable. Mais il ne suffit pas, pour être bienfaisantes, que les règles de droit soient inscrites dans des

textes morts ; il faut qu'elles vivent de l'assentiment de l'opinion ou tout au moins de l'acquiescement sans réserve des hommes chargés de les garder et de les appliquer.

Le droit écrit a, sur le droit coutumier, l'avantage d'une précision plus grande ; il n'a pas, par lui-même, de vertu vivifiante. Il peut-être débile et méprisé comme le droit coutumier peut être vigoureux et triomphant. De même que le droit coutumier, il ne doit sa force qu'à la correspondance de ses règles avec les sentiments, les conditions et les aspirations de ceux qui l'appliquent. Cette correspondance suppose, elle-même, que les règles établies tiennent compte de la nature des choses, qu'elles proportionnent les moyens aux fins poursuivies et qu'elles ne se heurtent point à des erreurs ou à des préjugés assez forts pour faire méconnaître leurs mérites. Le droit coutumier, non écrit, s'adapte toujours à l'état de l'opinion ; flexible et mouvant, il en suit les oscillations, les progrès et aussi les aberrations. Le droit écrit, moins souple, moins dépendant de la pratique, prétend dominer les faits au lieu de les suivre ; il peut, selon les circonstances, être en avance ou en retard sur le sentiment général. S'il répond à des aspirations encore confuses, s'il satisfait aux exigences encore vaguement ressenties de la justice et de l'utilité commune, il a toutes chances de prévaloir, en éclairant l'opinion qu'il précède. Il devient caduc, au contraire, s'il prétend imposer des règles vieillies à la désaffection des hommes ou des règles chimériques à la force des choses en révolte.

Coutumier ou écrit, d'ailleurs, le droit positif se renouvelle sans cesse, sous la pression de circonstances et de conditions changeantes. Constamment, un droit en formation se prépare à succéder ou à s'ajouter au droit en vigueur. Le droit en formation mérite une attention toute particulière dans les relations

internationales. Là où le droit en vigueur suppose l'assentiment exprès ou tacite des Etats, l'action lente du temps est souvent nécessaire pour rallier les adhésions aux règles qui se lèvent et pour assurer la reconnaissance unanime du droit qui grandit.

Les projets de Conventions, issus de délibérations communes en des conférences spéciales, constituent un des modes les plus prompts et les plus efficaces de la formation du nouveau droit. Ils ouvrent la voie où, vraisemblablement, les Etat s'engageront simultanément ou successivement. Avant d'avoir été sacrés par les ratifications, ils exercent, sur l'orientation des esprits et sur les décisions des gouvernements, une influence en rapport avec la valeur de leurs dispositions.

A cet égard, les Actes de la Haye et de Londres, même s'ils n'avaient pas été ratifiés, n'auraient pu avoir une action moindre que l'Acte général concernant les lois et coutumes de la guerre qui a été élaboré, en 1874, par la Conférence de Bruxelles. Bien que dépourvu de ratifications, cet acte a été appliqué par la Russie, dès 1877, dans la guerre russo-turque ; il a acquis une grande autorité parce qu'il a été considéré comme une sage interprétation des nécessités de la lutte et comme une juste adaptation des moyens de guerre au but de la guerre ; il a préparé, par un stage d'un quart de siècle, l'entrée définitive des lois de la guerre dans le domaine du droit conventionnel, dans le domaine du droit écrit.

Les Actes de la Haye et de Londres doivent, aux conditions dans lesquelles ils ont été préparés, une autorité morale au moins égale à celle de l'Acte de Bruxelles.

Les Etats les plus divers ont été appelés à faire connaître leurs vues sur les conditions et les exigences de la guerre maritime, sur les conflits entre les droits des belligérants et des

neutres, sur les solutions les plus propres à apaiser ces conflits en conciliant les droits opposés. Ces Etats ont choisi, avec soin, leurs délégués parmi les hommes les plus compétents ; ils ont chargé des jurisconsultes et des marins de se concerter, de s'éclairer mutuellement, de chercher, par une collaboration étroite, à dégager des enseignements du passé les possibilités de l'avenir. Toutes les questions examinées ont fait l'objet d'études sérieuses et contradictoires ; tous les problèmes soulevés ont été envisagés sous leurs divers aspects ; s'ils n'ont pas tous été épuisés, il est bien peu de solutions possibles ou d'arguments valables dont les travaux des deux Conférences ne portent point les traces. Si les règles admises peuvent n'être pas toujours les meilleures qui se puissent imaginer, ce sont celles qui ont paru le mieux répondre à l'opinion dominante parmi les hommes compétents, ce sont celles qui ont paru les plus propres à opérer les conciliations nécessaires entre les thèses contraires. Si des erreurs particulières ont pu être commises, il serait surprenant que l'œuvre, dans son ensemble, fût erronée. Jamais autant d'efforts et de talents n'avaient été dépensés pour résoudre des problèmes qui, depuis des siècles, agitent le monde et dont les données anciennes se sont enrichies d'expériences récentes. Il serait étrange que les gouvernements ne tiennent pas compte de tels travaux, qu'ils ne s'inspirent pas, dans leur conduite, des conclusions des deux Conférences. Il serait extraordinaire qu'en dehors même de l'effet des ratifications, les Actes de la Haye et de Londres ne marquent pas le point de départ d'un renouvellement du droit de la guerre maritime dans les faits aussi bien que dans les textes.

La plupart des Conventions de la Haye ont déjà été ratifiées par un certain nombre de Puissances. Il est probable que la Convention concernant l'institution d'une Cour internationale

des prises, et la Déclaration de Londres recevront bientôt, à leur tour, des ratifications plus ou moins nombreuses. Le premier faisceau, ainsi formé, sera sans doute un centre d'attraction autour duquel viendront se grouper peu à peu les adhésions des Etats d'abord hésitants ou même hostiles.

Sans doute, l'épreuve de grandes guerres maritimes pourrait seule confirmer ou infirmer la valeur de telles ou telles dispositions, et il faut souhaiter que la consécration de l'expérience fasse toujours défaut, selon le vœu de ses auteurs, à l'œuvre de la Haye et de Londres. Mais quel que doive être le jugement de l'avenir, qu'il devienne définitif après des crises redoutables ou qu'il demeure heureusement suspendu durant une longue suite d'années pacifiques, une grande part de l'œuvre accomplie subsistera. Des modifications, des additions, des perfectionnements pourront et devront être opérés. Des questions laissées indécises pourront être résolues ; des questions laissées de côté pourront être abordées. Aucune des deux Conférences ne s'est occupée des câbles sous-marins (1) et la télégraphie sans fil, à peine effleurée, réclamera peut-être des précisions nouvelles. Les mines sous-marines appellent une réglementation urgente entre toutes. Mais les futures Conférences relatives au droit de la guerre s'appuieront sans doute sur l'œuvre de la Haye pour compléter cette œuvre, non pour la bouleverser.

L'un des principaux artisans de cette œuvre disait, à la fin de la Conférence de Londres : « L'œuvre de la Conférence a été

---

(1) V. sur les câbles sous-marins en temps de guerre les délibérations de l'Institut de droit international à la session de Bruxelles, 1902, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XIX, p. 305 et suiv. et Charles Dupuis. La 21<sup>e</sup> session de l'Institut de droit international et la question des câbles sous-marins, *Revue générale de droit international public*, 1903, p. 532 et suiv.

inspirée par le grand intérêt qu'il y a à faire cesser l'incertitude qui, jusqu'à présent, dans le cas malheureux d'une guerre, rendait si précaire la situation du commerce neutre sur mer. Pour arriver à ce but, il fallait concilier entre eux les intérêts des neutres avec ceux des belligérants et trouver ce moyen terme qui pût donner satisfaction aux uns comme aux autres et qui fût acceptable aux gouvernements représentés ici comme en dehors de la Conférence. Je crois que, en toute modestie, nous pouvons nous dire que ce but a été atteint autant que le permet la défectuosité de toute œuvre humaine. Il ne sera donc peut-être pas téméraire d'espérer que les diplomates aussi bien que le commerce et la navigation feront un accueil favorable à l'ensemble de nos résolutions » (1).

La justice exige que l'accueil souhaité par M. Krieger pour les résolutions de Londres s'étende à l'ensemble de l'œuvre de la Haye et de Londres.

Il serait injuste, parce que certaines critiques peuvent être faites, de méconnaître la grandeur et l'utilité de l'œuvre accomplie. Il serait injuste d'exagérer les lacunes et les insuffisances appelées à disparaître pour oublier les immenses bienfaits de la certitude introduite et de la conciliation opérée au profit des belligérants et des neutres, particulièrement au profit de ces derniers.

L'équité réclame des nations et des gouvernements un hommage de reconnaissance pour la grande œuvre de la Haye et de Londres. La prudence la plus circonspecte autorise un acte de foi dans l'avenir de cette œuvre.

---

(1). Discours de M. Krieger à la douzième séance plénière, 26 février 1909, *Proceedings of the international naval conference held in London*, p. 228.

## APPENDICE

---

### I. — ÉTAT DES RATIFICATIONS ET ADHÉSIONS

Données aux Conventions du 18 octobre 1907 concernant le droit de la guerre maritime, tel qu'il résulte des décrets de promulgation insérés au *Journal Officiel* du 8 décembre 1910, p. 9938 et suiv.

I. — Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités : — France, Allemagne (1), Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Russie (2), Salvador, Siam, Suède, Suisse, Nicaragua.

II. — Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre : — France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Russie, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Nicaragua.

III. — Convention relative à la pose des mines sous-marines

---

(1) Sous réserve de l'art. 3 et de l'art. 4 § 2 (Dispositions concernant les navires de commerce ennemis (et les marchandises ennemis à bord de ces navires) qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités).

(2) Sous la même réserve.

automatiques de contact : — France (1), Allemagne (2), Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne (3), Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Salvador, Siam (4), Suisse, Nicaragua.

IV.— Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre : — France (5), Allemagne (6), Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Belgique, Bolivie, Denmark, Grande-Bretagne (7), Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Russie, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Chine, Nicaragua.

V.— Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève : — France, Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Belgique, Bolivie, Chine (8), Danemark, Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Russie, Salvador, Siam, Suisse, Nicaragua.

VI.— Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime ; — France, Alle-

(1) Sous réserve de l'art. 2 (Interdiction de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce).

(2) Sous la même réserve.

(3) Sous la réserve « que le simple fait que ladite Convention ne défend pas tel acte ou tel procédé ne doit pas être considéré comme privant le gouvernement de S. M. britannique du droit de contester la légalité dudit acte ou procédé ».

(4) Sous réserve de l'art. 1<sup>er</sup> § 1 (Interdiction de placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les a placées en aura perdu le contrôle).

(5) Sous réserve de l'art. 1<sup>er</sup> § 2 (Une localité ne peut pas être bombardée à raison du seul fait que, devant son port, se trouvent mouillées des mines sous-marines automatiques de contact).

(6) Sous la même réserve.

(7) Sous la même réserve.

(8) Sous réserve de l'art. 21 (Engagement de prendre ou propo-

magne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Nicaragua.

VII. — Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime : — France, Allemagne (1), Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Haïti, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Russie, Salvador, Siam (2), Suède, Suisse, Etats-Unis d'Amérique (3), Chine, Nicaragua.

ser aux législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des marines, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif des signes distinctifs désignés à l'art. 5; par des bâtiments non protégés par la présente Convention).

(1) Sous réserve des art. 11, 12, 13 et 20.

(2) Sous réserve des art. 12, 19 et 23.

(3) Sous réserve des art. 14 § 2, 19 § 3 et 27.

Texte des articles sur lesquels ont été faites des réserves :

ART. 11. — Une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés.

ART. 12. — A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite Puissance pendant plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus par la présente Convention.

ART. 13. — Si une Puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports et rades ou dans ses eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale.

ART. 14 § 2. — Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux neutres ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique.

ART. 19. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que

pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent, d'ailleurs, prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

Si, d'après la loi de la Puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures.

ART. 20. — Les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance.

ART. 23. — Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont aménées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté.

ART. 27. — Les Puissances contractantes se communiqueront réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des navires de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au gouvernement des Pays-Bas et transmise immédiatement par celui-ci aux autres Puissances contractantes.

---

## II. — CONVENTION RELATIVE A L'OUVERTURE DES HOSTILITÉS

La Convention relative à l'ouverture des hostilités, qui vise la guerre en général et qui exige une déclaration de guerre préalable aux hostilités sur mer comme sur terre, a été ratifiée par la France, l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bolivie, le Danemark, la Grande-Bretagne, Haïti, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie, le Salvador, le Siam, la Suède et la Suisse. Elle a recueilli les adhésions de la Chine et du Nicaragua (1).

---

(1). V. *Journal Officiel*, 8 décembre 1910, p. 9927.

### III. — CONVENTION concernant la Cour internationale des prises et Déclaration de Londres.

La Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises et la Déclaration de Londres n'ont pas encore été ratifiées.

Une certaine opposition s'est manifestée, en Angleterre, contre la ratification de ces actes ; une motion a été faite à la Chambre des Lords en vue de la nomination d'une commission royale qui aurait eu pour mission d'examiner s'il convenait d'accepter les termes de la Déclaration de Londres ; mais le gouvernement britannique a combattu cette motion, en faisant valoir notamment l'intérêt que les dispositions de la Déclaration de Londres présenteraient pour la Grande-Bretagne, non seulement au cas où l'Angleterre serait neutre, mais encore au cas où elle serait belligérante. La motion a été retirée (*V. délibérations de la Chambre des Lords, The Times, Friday, March 10, 1911, p. 6 et Tuesday, March 14, p. 6*).

---

#### IV. — TEXTE DU PROTOCOLE ADDITIONNEL

à la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, en date du 19 septembre 1910.

Les gouvernements d'Allemagne etc..., Puissances signataires de la Convention de la Haye, en date du 18 octobre 1907, pour l'établissement d'une Cour internationale de prises,

Considérant que, pour certaines d'entre ces Puissances, des difficultés d'ordre constitutionnel s'opposent à l'acceptation, sous sa forme actuelle, de la dite Convention,

Ont jugé utile de s'entendre sur un protocole additionnel tenant compte de ces difficultés tout en ne compromettant aucun intérêt légitime, et, à cette fin, nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir...

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

ART. 1. — Les Puissances signataires de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907, relative à l'établissement d'une Cour internationale des Prises ou y adhérant, pour lesquelles des difficultés d'ordre constitutionnel s'opposent à l'acceptation, sous sa forme actuelle, de ladite Convention, ont la faculté de déclarer, dans l'acte de ratification ou d'adhésion, que, dans les affaires de prises rentrant dans la compétence de leurs tribunaux nationaux, le recours devant la Cour internationale des prises ne pourra être exercé contre elles que sous la forme d'une action en indemnité du préjudice causé par la capture.

**ART. 2.** — Dans le cas de recours exercé devant la Cour internationale des prises sous la forme d'une action en indemnité, l'art. 8 de la Convention est sans application (1); la Cour n'a pas à prononcer la validité ou la nullité de la capture, non plus qu'à infirmer ou confirmer la décision des tribunaux nationaux.

**ART. 3.** — Les conditions auxquelles est subordonné par la Convention l'exercice du recours devant la Cour internationale des prises sont applicables à l'exercice de l'action en indemnité.

**ART. 4.** — Sous réserve des dispositions ci-après, les règles de procédure établies par la Convention pour le recours devant la Cour internationale des prises seront observées pour l'action en indemnité.

**ART. 5.** — Par dérogation à l'art. 28 § 1 de la Convention, l'instance en indemnité ne peut être introduite devant la Cour internationale des prises qu'au moyen d'une déclaration écrite, adressée au bureau international de la Cour permanente d'arbitrage. Le bureau peut être saisi même par télégramme (2).

**ART. 6.** — Par dérogation à l'art. 29 de la Convention, le

(1) Aux termes de l'art. 8 de la Convention :

« Si la Cour prononce la validité de la capture du navire ou de la cargaison, il en sera disposé conformément aux lois du belligérant capteur.

« Si la nullité de la capture est prononcée, la Cour ordonne la restitution du navire ou de la cargaison et fixe, s'il y a lieu, le montant des dommages-intérêts. Si le navire ou la cargaison ont été vendus ou détruits, la Cour détermine l'indemnité à accorder de ce chef au propriétaire.

« Si la nullité de la capture avait été prononcée par la juridiction nationale, la Cour n'est appelée à statuer que sur les dommages et intérêts ».

(2) Aux termes de l'art. 28 § 1 de la Convention, le recours peut être également formé par « une déclaration écrite faite devant le tribunal national qui a statué ».

bureau international notifie directement et par télégramme, s'il est possible, au gouvernement du belligérant capteur la déclaration d'instance dont il est saisi.

Le gouvernement du belligérant capteur, sans examiner si les délais prescrits ont été observés, fait, dans les sept jours de la réception de la notification, transmettre au bureau international le dossier de l'affaire en y joignant, le cas échéant, une copie certifiée conforme de la décision rendue par le tribunal national. (1)

ART. 7. — Par dérogation à l'art. 45 § 2 de la Convention, la Cour, après le prononcé et la notification de son arrêt aux parties en cause, fait parvenir directement au gouvernement du belligérant capteur le dossier de l'affaire qui lui a été soumise, en y joignant l'expédition des diverses décisions intervenues ainsi que la copie des procès-verbaux de l'instruction (2).

ART. 8. — Le présent protocole additionnel sera considéré comme faisant partie intégrante de la Convention et sera ratifié en même temps que celle-ci.

Si la déclaration prévue à l'art. 4 ci-dessus est faite dans l'acte de ratification, une copie certifiée conforme en sera insérée dans le procès-verbal de dépôt des ratifications visé à l'art. 52 § 3 de la Convention.

ART. 9. — L'adhésion à la Convention est subordonnée à l'adhésion au présent protocole additionnel.

---

(1) D'après l'art. 29, le bureau international saisi d'une déclaration de recours doit en prévenir directement le tribunal national qui a statué, et celui-ci doit transmettre directement le dossier au bureau international.

(2) D'après l'art. 45 § 2, l'envoi du dossier et des pièces jointes est fait directement au tribunal national qui a statué.

## TABLE ALPHABÉTIQUE

---

Les chiffres renvoient aux numéros de l'ouvrage.

---

### A

- Abstention, 293, 303.  
Actes hostiles. V. Exécution d'actes hostiles en territoire neutre.  
Admission dans les ports neutres, 277, 280, 281, 283, 284, 285, 286, 303, 306-314 ; — navires se dirigeant vers le théâtre de la guerre, 284, 313 ; — limitation du nombre des navires admis, 313.  
Admission des prises, 283, 285, 293, 303, 324-326.  
Agents de l'ennemi, 180, 182, 185.  
Alabama, 282.  
Armement de vaisseaux en territoire neutre, 280, 305.  
Articles additionnels à la Convention de Genève (du 20 octobre 1868), 83.  
Asile, 308.  
Asser, 239, 240.  
Assesseurs, 248.  
Assistance hostile, 172-188 ; — agents de l'ennemi, 180, 182, 185 ; — ignorance des hostilités, 183 ; — navires neutres traités comme navires ennemis, 187, 188 ; — navires neutres traités comme navires sujets à confiscation pour transport de

contrebande, 180 ; — transport de dépêches, 172, 173, 175, 178, 179, 180, 187 ; — transport de troupes, 172, 173, 175, 178, 180, 187 ; — transport de militaires isolés, 178-182, 184 ; — vaisseaux auxiliaires, 175-177, 178.

### B

- Bases d'opérations, 299, 300, 301, 302, 307, 321.  
Bateaux de petite navigation locale, 107, 108, 109, 110.  
Bateaux de pêche côtière, 106, 108, 109, 110.  
Bateaux de grande pêche, 107.  
Bâtiments-hôpitaux, 85-90, 95, 97, 99 ; — affectation permanente, 87 ; — contrôle, 90 ; — immunités, 89, 99 ; — notification, 87 ; — signes distinctifs, 88, 97.  
Bâtiments hospitaliers, 85-90, 95-97, 99 ; — affectation permanente, 87 ; — commission, 87 ; — contrôle, 90 ; — immunités, 89, 99 ; — notification, 87, 96 ; — neutres, 96 ; — signes distinctifs, 88, 96, 97.  
Bâtiments secourant accidentellement des blessés, malades ou naufragés, 85, 91, 100, 103.

- Blessés, malades et naufragés, 82, 93, 94, 102-105.
- Blocus, 9, 113, 136, 193-195, 335, 339, 349, 354, 355, 356 ; — cessation, 119, 126, 127 ; — conditions, 116, 118-127 ; — à la conférence de la Haye, 114 ; — déclaration, 122-123 ; — déclaration de Paris, 113 ; — déclaration de Londres, 118-136 ; — délai de sortie, 123, 133 ; — droit de prévention, 113, 114, 115, 116, 117, 128 ; — droit de suite, 113, 116, 117, 128 ; — effectivité, 116, 119, 128, 129 ; — effets, 113, 114, 116, 118, 128-135 ; — entrée, 134, 135 ; — interruption, 119 ; — modifications, 126, 127 ; — notion, 113, 114, 116 ; — notifications, 120-122, 124, 125, 127 ; notoriété, 120, 127 ; — par croisière, 113, 117 ; — rayon d'action, 116, 128-132 ; — sanction, 136 ; — suspension, 119 ; — voyage continu, 132.
- Blocus commerciaux, 27, 349.
- Blocus fictif, 9, 120, 349, 354, 355.
- Blocus par croisière, 9, 113, 117.
- Blocus *de facto*, 120.
- Blocus *de jure*, 120.
- Bombardement, 42-47 ; — interdiction de bombarder les ports et côtes non défendus, 43 ; — exceptions à l'interdiction, 44-46 ; — règles applicables aux bombardements licites, 47.
- de Bustamante, 228.
- C**
- Câbles sous-marins, 302.
- Cabotage, 67
- Capture, 2, 3, 199-217, 220, 297 ; — destruction ou irrégularité des papiers de bord, 200, 204 ; — conséquences, 205-217 ; — résistance à la visite, 200-203 ; — transfert de propriété, 209, 220. — V. Destruction des prises.
- Caractère hostile, 59-73.
- Choate, 25, 26, 27, 28, 29, 36.
- Combustible, 140, 147, 148, 175, 280, 283, 284, 285, 286, 287, 290, 318-323.
- Conférence de la Haye de 1899, 84-94.
- Conférence de la Haye de 1907, 20-22, 23, 25-54, 57, 74-82, 95-112, 114, 137-143, 175-177, 209, 210, 225-276, 287-330, 333-358, 359-364.
- Conférence de Londres, 23, 24, 55-73, 115-136, 144-171, 178-188, 191-198, 200-204, 211-217, 359-364.
- Construction de navires en territoire neutre, 280.
- Consulat de la mer, 1, 7.
- Continuité du voyage. V. Voyage continu.
- Contrebande de guerre, 10, 11, 55, 56, 137-171, 172, 193-197, 209, 212, 216 ; — abandon, 141 ; — abolition, 141, 143 ; — à la Conférence de la Haye, 141 ; — destination ennemie, 139-141, 147, 152-160 ; — destruction, 141, 166, 212, 216 ; — liste libre, 149, 150 ; — notion, 138, 139, 140, 141, 142 ; — objets qui ne peuvent être traités de contrebande de guerre, 149-151 ; — préemption, 141, 168, 169, 170, 171 ; — remise volontaire, 165 ; — sanctions, 161-171 ; — séquestre, 170 ; — voyage continu, 139, 152, 158, 159.
- Contrebande absolue, 141, 143, 145, 146, 151-155, 171.
- Contrebande accidentelle, 141, 143, 145, 147.
- Contrebande conditionnelle, 141, 147, 148, 151, 152, 156-160.
- Contrebande relative, 141, 147.
- Contributions de guerre, 46.
- Convention anglo-russe du 5/17 juin 1801, 9, 192, 193.
- Convention de Genève de 1864, 83, 96.

- Convention de Genève de 1906, 83, 96.
- Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, 21, 75-81.
- Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 21, 50-54.
- Convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact, 21-333.
- Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, 21, 42-47.
- Conventions pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève : Convention de 1899, 83, 84-94 ; — Convention de 1907, 21, 83, 95-105.
- Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture, 21, 39-41, 106-112.
- Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, 21, 22, 71, 222, 232-276.
- Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, 21, 210, 290-328.
- Conversion de l'Angleterre à la cause des neutres, 11, 19, 22, 140, 141, 225.
- Convois, 191-198.
- Correspondance postale, 112-181.
- Cour internationale des prises, 21, 188, 214, 222, 223, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232-276, 297 ; — action directe en indemnité, 231, 243, 260 ; — arrêt, 266 ; — agents, 237 ; — assesseurs, 248 ; — auteurs de recours, 238, 240, 273, 297 ; — ayants droit, 240, 273 ; — bureau international de la Cour d'arbitrage, 252, 253, 260, 268 ; — caution, 270 ; — compétence, 237, 238, 239, 246, 260, 273 ; — composition, 245-249 ; — conseil administratif, 249, 253, 268, 275 ; — débats, 264, 265 ; — déchéance, 262 ; — décisions, 243 ; — déclaration de recours, 260 ; — délais de recours, 235, 260, 261 ; — délégation, 272 ; — dénonciation, 274 ; — durée, 274 ; — effets du recours, 236 ; — entrée en vigueur, 274 ; — formes du recours, 259-263 ; — incompatibilités, 251 ; — instruction écrite, 264 ; — jugement, 266 ; — juges, 245, 249, 250, 251, 275, 276 ; — juges suppléants, 245, 249, 251, 275, 276 ; — langues, 255 ; — mandataires, 257 ; — notifications, 256, 263, 264, 265, 266 ; — organisation, 244-257 ; — présidence, 250 ; — président, 254, 265, 266, 270 ; — preuves, 266 ; — procédure, 263, 264-266 ; — protocole additionnel, 231, 243, 260, 266, 274 ; — recevabilité du recours, 260, 262 ; — règlement des frais, 267-270 ; — règlement d'ordre intérieur, 271 ; — règles applicables, 241, 242 ; — rétribution, 252 ; — siège, 253 ; — tour de rôle, 245, 275.
- Course, 48, 49, 58.

## D

- Déchéances de procédure, 241.
- Déclaration de blocus, 122, 123.
- Déclaration de Londres du 26 février 1909, 23, 59, 61, 63, 64, 66, 67, 118-136, 144-171, 178-188, 194, 196-198, 200, 211-217, 242, 349.
- Déclaration de Paris du 16 avril 1856, 7, 8, 9, 12, 59, 60, 71, 113, 194, 349.
- Déclarations de neutralité, 283.
- Délai de sortie, 75, 76, 123, 125, 133.

- Désarmement, 290, 293.  
 Dépêches ennemis, 172, 173, 175,  
 178, 180, 187.  
 Desart (lord), 55, 195.  
 Destination ennemie, 139-141,  
 147, 152-160.  
 Destruction de navires ennemis  
 au début des hostilités, 79.  
 Destruction des papiers de bord,  
 204.  
 Destruction des prises, 33, 176,  
 178, 186, 188, 205-216, 325 ;  
 — ennemis, 33, 208 ; — neu-  
 tres, 208-216.  
 Détroits, 307, 356.  
 Devoirs des États belligérants,  
 295-302.  
 Devoirs des États neutres, 293,  
 295, 297, 303-330 ; — absti-  
 ntion, 293, 303 ; — impartialité,  
 293, 303, 306, 330 ; — prohi-  
 bitions, 303, 304-326.  
 Domicile, 69, 70, 72.  
 Dommages-intérêts, 217.  
 Droit de capture, 2, 3, 4, 26-33,  
 35, 36, 82 ; — exemptions,  
 74-112.  
 Droit de prévention, 113, 114,  
 115.  
 Droit de suite, 113.  
 Droit de visite, 189-198 ; —  
 exemption, 193-198 ; — lieu,  
 190 ; — raison d'être, 189.  
 Droits des États neutres, 279, 293,  
 294, 295-302, 303, 306, 307 ;  
 — souveraineté, 293, 294, 295,  
 306.
- E**
- Eaux territoriales, 277, 295-302,  
 306, 307, 309, 310, 311, 312,  
 322, 328, 331, 332, 333, 335,  
 343, 344, 350, 354, 357, 358.  
 Effectivité du blocus, 116, 119.  
 Enrôlements, 279, 283.  
 Envoi aux ports du capteur, 205.  
 Equipages des navires capturés,  
 37-41.  
 Equipment de vaisseaux en ter-  
 ritoire neutre, 280, 305.  
 Etats neutres (droits et devoirs),
- 13-17, 277-330, 335, 350, 357,  
 358.  
 Exécution d'actes hostiles en ter-  
 ritoire neutre, 277, 279, 295,  
 296.  
 Exceptions au droit de capture :  
 Bâteaux de pêche côtière et de  
 petite navigation locale, 106-  
 110 ; — correspondance postale,  
 112 ; — navires de commerce  
 ennemis au début des hostilités,  
 75-81 ; — navires affectés au  
 transport des malades, blessés  
 et naufragés, 82-105.  
 Exemption de visite. V. Navires  
 sous convoi.
- F**
- Flotte auxiliaire. V. Marine auxi-  
 liaire.
- Fromageot, 39, 40, 78, 111, 112.  
 Fry (sir Edward), 227, 228.  
 Fusinato, 114, 201.
- G**
- Genêt, 279.  
 Grey (Sir Edward), 115, 116, 144,  
 178, 211.  
 Guerre au commerce, 2, 4, 25-36.  
 Guerre au littoral : 42-47.  
 Guerre de sécession, 15, 28, 139,  
 277, 280, 331.  
 Guerre de 1866, 25, 28.  
 Guerre de 1870, 17, 25, 28, 112,  
 286.  
 Guerre hispano-américaine, 12,  
 25, 283.  
 Guerre russo-japonaise, 8, 11, 12,  
 17, 18, 19, 22, 54, 59, 140, 141,  
 174, 208, 225, 277, 283, 284,  
 307, 331.  
 Guerre sud-africaine, 139, 141.  
 Guerre sur terre, 2, 277, 293.
- H**
- Hagerup, 229, 319.  
 Haus (contre-amiral), 352, 353.  
 Hammarskjöld (de), 80, 247.

Hay, 20.

Heuvel (Van den) : 33, 39.

Hospitalité dans les ports neutres, 13, 14, 15, 16, 55-58, 277, 280-328 ; — durée du séjour, 280, 283, 285, 286, 290, 308-312, 320.

## I

Impartialité, 293, 303, 306, 330.

Incompatibilités, 251.

Indemnités, 78, 79, 206, 212, 213, 214, 215, 217, 222, 243.

Infection hostile, 7.

Infirmeries de vaisseaux de guerre, 98.

Institut de droit international, 22, 112, 173, 224.

Interdiction de l'usage de la mer, 3, 27, 29.

Internement, 290, 327.

Inviolabilité de la propriété privée ennemie, 25-36.

## J

Jet de papiers à la mer, 204.

Jugement des prises, 218-276.

Juridictions nationales de prises, 219, 221, 223, 224, 225, 226, 229, 233, 234, 235, 243, 279, 298.

## K

Karnebeek (van), 111.

Kriege, 51, 56, 80, 142, 134, 227, 228, 229, 245, 246, 364.

## L

Lawrence, 173, 331, 340.

Le Bris (contre-amiral), 129.

Liberté de la mer, 18, 36, 332, 254, 358.

Ligues de neutralité armée, 7, 9, 191, 192.

## M

Malades. V. Blessés, malades et naufragés.

Manuel des prises britanniques, 112, 173, 193, 208.

Marchandises ennemis, 7, 59, 68, 69, 70, 71, 72.

Marchandises ennemis au début des hostilités, 76, 79.

Marchandises neutres, 7, 59, 68, 69, 70, 71, 72.

Marines auxiliaires, 48-58.

Marschall de Bieberstein (baron), 227, 333.

Matériel sanitaire, 92.

Mines sous-marines, 18, 24, 43, 307-358 ; — à la remorque, 340 ; — amarrées, 336, 337, 342-348, 353 ; — blocus, 335, 339, 349, 354, 355, 356 ; — conditions de construction, 333, 335, 337, 338, 339, 342, 348 ; — délai de transformation, 333, 352 ; — détroits, 356 ; — durée, 334 ; — enlèvement, 351 ; — États neutres, 335, 350, 357 ; — non amarrées, 336-339, 353 ; notifications, 348, 350 ; — ports de guerre, 343, 345 ; — torpilles automobiles, 336, 341.

Modifications des règles de neutralité au cours d'une guerre, 291, 330.

## N

Nationalité, 69, 70, 72.

Naufragés, 82. V. Blessés, malades et naufragés.

Navires charbonniers, 175, 177, 187, 285, 299, 322.

Navires de cartel, 74.

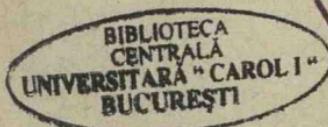
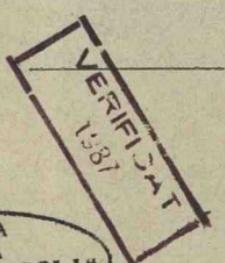
Navires de commerce ennemis au début des hostilités, 75-81 ; — construits en vue d'une transformation en bâtiments de guerre, 80 ; — dans les ports belligérants, 77, 78 ; — rencontrés en mer, 77, 79 ; — indemnités, 78, 79.

Navires engagés dans le commerce ou la navigation de l'ennemi, 60.

Navires engagés dans la navigation réservée de l'ennemi, 67.

- Navires ennemis, 7, 59, 60, 61 ; — chargés de missions scientifiques, religieuses, ou philanthropiques, 111 ; — surpris dans les ports ennemis occupés, 81, 312 ; — se dirigeant vers le théâtre de la guerre, 284, 313, 323.
- Navires hospitaliers. V. Bâtiments-hôpitaux et bâtiments hospitaliers.
- Navires neutres, 7, 59, 60, 61.
- Navires sous convoi, 191-198 ; — Convention de 1801, 192, 193 ; — déclaration de Londres, 196-198 ; — navire sous convoi ennemi, 198 ; — système anglais, 191, 193.
- Neutres, 4-11, 59, 113, 137-143, 191, 223, 233, 332, 353, 361.
- Notification du blocus, 120-122, 124, 125 ; — notification aux autorités des ports bloqués, 124, 125 ; — notification générale, 120, 121, 124 ; notification spéciale, 120, 121, 122, 125.
- Notification de la levée du blocus, 127.
- Notification en matière de contrebande de guerre, 146.
- O**
- Occupation, 2, 28, 44.
- Officiers des navires ennemis capturés, 37-41.
- Ordre des départs, 314.
- Ottley (capitaine de vaisseau), 43, 331, 338.
- Ovtchinnikow (colonel d'ami-rauté), 209.
- P**
- Papiers de bord, 154, 155, 158, 194, 200, 204, 214, 216.
- Parts de prises, 31, 34.
- Passage dans les eaux territoriales neutres, 277, 307.
- Pavillon, 59, 60, 61.
- Personnel de secours aux blessés, 92, 101.
- Pillage, 2.
- Pilotes, 307.
- Porter, 176.
- Porteur de risques, 70, 71.
- Ports non défendus, 42, 43.
- Préemption, 10, 141.
- Preuves 241, 242.
- Prises, 209-216
- Proclamation du gouverneur de Malte, 285.
- Protocole additionnel du 19 septembre 1910, 231, 243, 260, 266, 274.
- Protocole de clôture de la Conférence de Londres, 231, 240, 260, 266, 274.
- R**
- Radio-télégraphie, 299, 301, 302.
- Rançon, 46, 205.
- Ravitaillement, 16, 277, 280, 287, 299, 315, 317-323 ; — approvisionnements militaires, 317 ; — approvisionnements concernant la navigation, 318-323.
- Reay (lord), 53, 141, 175, 177.
- Règles anglaises du 31 janvier 1862, 15, 280, 281, 282, 285, 321.
- Règles anglaises de 1904, 17, 285.
- Règle des vingt-quatre heures, intervalle entre départs de navires belligérants, 314 ; — séjour, 15, 280, 283, 285, 286, 290, 309, 310, 311, 312.
- Règles de Washington, 300, 305, 312, 328.
- Renault, 31, 54, 87, 94, 96, 102, 103, 104, 111, 142, 188, 212, 232, 245, 246, 247, 293, 306, 307, 311, 314, 316, 319, 328, 330, 353.
- Réparations, 290, 311, 315, 316.
- Requisitions, 46, 78, 79, 111, 150, 168.
- Résistance à la visite, 201-203 ;

- suite, 201, 202 ; — résistance armée, 201-203.  
 Retransformation d'un bâtiment en navire de commerce, 57, 58.  
 Revendication, 73.  
 Roëll (vice-amiral), 188, 338.  
 Rojestvenski (amiral), 284.  
 Roosevelt, 20.  
 Ruy Barbosa, 25, 26, 28, 30, 36.
- S**
- Saisie, 217.  
 Santiago Perez Triana, 27.  
 Satow (sir Ernest), 33, 111, 114, 293, 319, 330, 347, 349, 354.  
 Séquestration, 33, 78, 79, 141, 210, 212, 325.  
 Services de transport interdits.  
   V. Assistance hostile.  
 Siegel (contre-amiral), 54, 339.  
 Slade (contre-amiral), 130.  
 Sperry (amiral), 306, 351.  
 Sortie de navires équipés, 280, 303.  
 Starke (capitaine de vaisseau), 130.  
 Stoppage *in transitu*, 73.  
 Streit (Georges), 46, 339, 350.
- T**
- Tcharykow, 318, 319, 320, 330.  
 Théorie du voyage continu ; — blocus, 132 ; — contrebande de guerre, 139, 152, 158, 159.  
 Tornielli (comte), 210, 292, 300, 325.  
 Torpilles, 336, 341.  
 Traité de Washington, 282, 300.  
 Transfert de pavillon, 60, 62 66 ; — transfert antérieur à l'ouverture des hostilités : 62, 65 ; — transfert postérieur à l'ouverture des hostilités, 62, 63, 66.  
 Transfert *in transitu*, 73.  
 Transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 50-58 ; -- conditions, 50-52 ; — effets : 57, 58 ; — lieu, 53-56.  
 Tsudzuki (Keiroku), 227, 306, 319, 320, 330, 342.
- U**
- Union interparlementaire, 20.  
 Un neutral service. V. Assistance hostile.
- V**
- Vaisseaux auxiliaires, 175-177, 178, 299, 301.  
 Villes ouvertes, 42.  
 Visite, 54, 55, 189, 190-198, 199, 297.  
 Vivres, 147, 156, 175, 280, 283, 290, 318, 322, 323.  
 Voyage continu ; — blocus, 132 ; contrebande de guerre, 139, 152, 158, 159.



---

Imp. J. Thevenot. Saint-Dizier (Hte-Marne).

---

