



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

PSF
H.M.G.
1
Private

September 5, 1939

My dear Mr. President:

After leaving Cabinet I had in my office, at 5 o'clock, Admiral Land and Mr. Truitt of the Maritime Commission, Mr. Hackworth, Legal Advisor of the State Department, and Treasury representatives. We discussed the question of buying the NORMANDIE and the QUEEN MARY and giving them a credit on their respective war debts.

At 5:30 p. m. the British and French Ambassadors called at my office and I told them of the proposal. The British Ambassador asked if they were going to get any money which they could use for war materials in this country and I told him no; the idea was simply to give them a credit on their debt to us.

I also, yesterday afternoon, instructed Admiral Waesche to get two of our large cutters ready to sail immediately, when we receive word from the Navy.

Respectfully yours,

H. M. Morgan

The President,
The White House.



*file
confidential*

THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

*RF
Hmp*

September 5, 1939.

MEMORANDUM TO THE PRESIDENT

FROM: Secretary Morgenthau

Admiral Waesche, Commandant of the Coast Guard, received an appeal this afternoon from the Maritime Commission for assistance in bringing home American survivors of the British ship ATHENIA, which was torpedoed and sunk by a German submarine Sunday. The Maritime Commission's steamer FLINT has aboard 143 survivors of the ATHENIA of whom eight are reported injured. Confusion in the original reports had led to the belief that she had only eight. The FLINT is a slow ship and has inadequate accommodations and supplies to care for this number of passengers. After consultation with this office Admiral Waesche has given direct orders to the Cutter BIBB, which was scheduled to sail from Norfolk today, to take a station in the North Atlantic under Navy direction, to proceed instead directly to meet the FLINT to take off a portion of the survivors aboard (the BIBB can probably accommodate about half of them with reasonable comfort) and to return with them to New York.

The Cutter GEORGE W. CAMPBELL, expected to arrive in New York tomorrow, will be provisioned and turned around as rapidly as possible and, if later advices indicate this necessity, will be directed to meet either the FLINT or the BIBB, whichever seems advisable, unless we receive contrary directions.

The BIBB had one physician aboard and we gave orders to add another physician.

H. M. Morgenthau Jr.



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

PSF
HMF
Treas

*File
Private*

September 5, 1939

MEMORANDUM TO THE PRESIDENT:

The German Tanker PAULINE FRIEDERICH, with a full cargo of 6228.35 long tons of lubricating oil laden at Port Arthur, Texas, for Germany, turned back from the high seas off the Nova Scotia Capes and came into port at Boston, Massachusetts, Sunday, September 3, 1939. The secretary to the German Consul in Boston went on board the boat and talked to the Captain who then made preliminary entry for the vessel. It is the Captain's intention to make regular entry of the vessel today, September 5.

The oil was sold by the Gulf Exporting & Refining Company against a letter of credit on a London bank. A representative of the seller has indicated that the draft may not be honored and that a libel may be filed against the cargo on Tuesday, September 5, to protect the seller.

A Coast Guard cutter is lying along side the tanker and customs officers have been instructed to prevent departure of the vessel without instructions from the Bureau of Customs.

J. M. Yutthang
Secretary of the Treasury



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

*File
Private*

September 5, 1939

MEMORANDUM FOR THE PRESIDENT:

The German tanker, Pauline Friederich, out of Port Arthur, Texas, with a full cargo of lubricating oil, bound for Hamburg, Germany, put into Boston yesterday. Her Master, Henrick Heitzman, has not asked for formal entry, but has notified the Collector that he will do so this morning. A Coast Guard cutter is lying alongside of her, and the Collector of Customs has been notified not to give her clearance papers until he has received formal instructions from Washington.

J. M. G. [Signature]

For letter of Sept 2-1939
From Basil O'Connor
In re-Eaton

See; Basil O'Connor folder-
drawer 2-1939



file personal

TREASURY DEPARTMENT

WASHINGTON

September 19, 1939

*PSF
HMP*

MEMORANDUM TO THE PRESIDENT

I thought you might be interested in the following information concerning the sale of Treasury Bills during the past four weeks, the proceeds from which, as you know, are used to redeem maturing Treasury Bills.

Date bids received	Amount of bids received	Amount allotted	Discount rate
			(Average)
1939 Aug. 29	\$ 320,012,000	\$ 100,403,000	0.076%
Sept. 2	322,135,000	100,358,000	0.108%
Sept. 12	340,813,000	100,107,000	0.159%
Sept. 19	480,166,000	100,046,000	0.125%

W. M. ...

THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

September 19, 1939

My dear Mr. President:

I thought you would be interested in the inclosed article from the New York Times, particularly that part of the article which I have underlined with a blue pencil.

Yours sincerely,

Handwritten signature

The President,
The White House.

file personal

*PSF
HMP*

TREASURY TO FIGHT STERLING 'DUMPING'

Morgenthau Deplores 'Two-Rate' System in New York and London as Bar to Trade

LICENSING MOVE POSSIBLE

Banking Act Has Curb on Foreign Exchange—Foreign Banks Suspected

Special to THE NEW YORK TIMES.
WASHINGTON, Sept. 18.—The Treasury is studying means of coping with "the two-price" situation which has developed in sterling exchange, Secretary Morgenthau told his press conference this afternoon. He said that he was "disturbed" by the situation.

Heavy dumping of British currency in the United States money market, which the Secretary described as "the only free market left in the world," has caused the rate on sterling in New York to vary considerably from "the official rate" in London. Foreign dispatches have described "a black bourse" in sterling existing in New York.

"The rates show it," the Secretary declared on being asked if he was aware of the so-called "black bourse" development. "There are two rates. You can call it what you want."

Asked if he received his advice on the exchange situation from the Bankers Committee headed by H. F. Loree, vice president of the Guaranty Trust Company, which the New York Federal Reserve Bank recently formed to cope with exchange speculation, the Secretary replied:

"The Federal Reserve Bank is my agent, not the committee. That committee has no power. They're in the business."

Efforts at a Curb Recalled

Assuming that he referred to the fact that some of the banks represented on the committee have regularly traded in foreign exchange, the Secretary was asked if "those fellows aren't the same ones you were trying to keep from speculating just a while back."

"Right," Mr. Morgenthau replied. He said that at one time the discrepancy between the official British rate on the pound and "the unofficial" rate in New York was 20 cents, "but we've narrowed it," he added.

Because of the sharp fluctuations in sterling the Treasury's \$2,000,000,000 stabilization fund is virtually out of the market, the Secretary indicated.

"We're not risking the Stabilization Fund," he said. "We haven't risked one dollar of the fund."

The fund was established in 1934 to be used as an instrument to help maintain stability in the foreign exchange market and was successful in the effort, particularly after 1936, when the British and French cooperated under the Tripartite Agreement.

There were indications in government quarters today, although the secretary declined to discuss the matter, that the British have not recently handled their foreign exchange very skillfully. It seemed that there have been serious doubts here as to what the British were trying to do.

Tripartite Pact Still in Effect

Secretary Morgenthau has said, repeatedly, however, that while there have necessarily been some changes due to recent developments the principle of cooperation enunciated by the Tripartite Agreement is still being observed.

The feeling at the Treasury seemed to be that the sterling situation would be under control shortly. It was noted that the British only yesterday announced a trade "black list" of companies which engaged in business in foreign countries. This would, presumably, include any companies acting in such a way as to unsteady the pound.

While Secretary Morgenthau said that a number of foreign central banks were among the offenders who are liquidating sterling here, he declared that he had no evidence that their action is "malicious."

"My information is not adequate yet," he declared, "but there is no evidence that it is malicious. People are worried and are getting rid of sterling at any price. We are study-

ing the situation with a view to combating it. We are the only free market left in the world, and we intend to keep it that way. It is of great importance to us and to the rest of the world that it be kept free."

Two Sterling Rates Are Quoted

The "official" pound quotation today was \$4.02, compared with \$3.83 in New York, Treasury officials said.

The Secretary added:

"It is terribly important we keep things open here, since it is the one place in the world where you can buy and sell and speak freely."

From a practical point of view, the Secretary said that it was "very unsettling to our exporters and importers" to have two sterling rates.

While the Treasury imposed a variety of exchange control for a short period when the present Administration came into power during the acute depression, it has since received only voluntary reports of exchange transactions from foreign exchange traders.

It was learned, however, that the power to license all foreign exchange transactions contained in Title I of the Banking Act of 1933 is available if needed. To invoke such power would be to resort to the type of controls which Secretary Morgenthau has strongly criticized when used abroad.

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

September 19, 1939.

MEMORANDUM FOR

THE SECRETARY OF THE TREASURY

Telephone Message from the President:

I have not told them either to form a corporation or not to. In other words, they can do it either the Chinese way or the Russian way but it should be a British organization, commission or corporation but it should not be an American bank or an American banking house.

G. G. T.



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

September 20, 1939

*PSF
Magnuson
Tully's
File
Personal*

My dear Miss Tully:

I am sending herewith a memorandum from Mr. Merle Cochran to me, in regard to a conversation between Mr. Pinsent, of the British Embassy, and himself.

As this is the matter that I referred to yesterday, I would appreciate it if you would hand the inclosed confidential memorandum to the President, and oblige

Yours sincerely,

JM [Signature]

Miss Grace Tully,
The White House.

TREASURY DEPARTMENT

INTER OFFICE COMMUNICATION

DATE September 19, 1939

TO Secretary Morgenthau

FROM Mr. Cochran

Mr. Pinsent, Financial Counselor of the British Embassy, called on me today at 12:30, on an appointment made at 12:10.

Mr. Pinsent explained that he had been absent in New York several days in order to meet two members of the British Purchasing Mission who had arrived en route to Canada. He said that he wanted to bring me up to date on two or three matters and get my advice on one point.

Mr. Pinsent stated that when the matter had been broached sometime ago, President Roosevelt had advised the British to set up a corporation in the United States for the purpose of effecting their purchases on this market. He said that within the past few days, Thursday or Friday of last week as he recalled it, the President had expressed the opinion that this would not be so advisable as functioning through a straight British Purchasing Commission. When I pressed for precise information as to whether the President himself had given this advice to the British Ambassador, or to someone else, Mr. Pinsent explained as follows. He said that Lord Riverdale had been in the United States even before the outbreak of the war investigating the proper methods of effecting British purchases in the United States. It was Pinsent's understanding that at that time the suggestion had been made by the President, through Acting Secretary Johnson of the War Department, that the setting up of a purchasing corporation in this country would be advisable.

When Pinsent and Chalkey, Commercial Counselor of the British Embassy, last week met the two members of the British Purchasing Commission in New York they discussed this proposition. They subsequently informed the President, through Acting Secretary Johnson, of certain technical objections observed by the two British officials in regard to such a set up, involving taxes, publicity, etc. Considering these objections, Mr. Pinsent states that the advice has now been received from the President, through Acting Secretary Johnson, favoring a simple British purchasing commission without establishing a corporation.

Mr. Pinsent said that no commitments had been taken but that they have the past few days been in conversation with various banks in New York in regard to future British official business. There is no plan for any one bank being the British paying agent. The British officials were turning over in their minds the possibility of several of the New York banks grouping together to extend such short term credits as may be permissible under United States laws. He told me further that from the French Financial Attache Leroy Beaulieu he had gained the idea that the Treasury favored the opening of an official deposit on the part of the French, and presumably the British, Government purchasers with the Federal Reserve Bank of

New York. This raised the question of as to whether the Federal Reserve Bank of New York would accept a foreign government account, or whether the account would have to be opened in the name of the Bank of England. In the latter event, this would make a cumbersome arrangement for the Purchasing Commission in this country. I gave my personal opinion that ordinarily the Federal Reserve Bank did not accept government accounts. I told him I would check this, since a matter of policy might be involved in the present instance.

I let Mr. Pinsent know of the message the Secretary of the Treasury had today conveyed through Ambassador Kennedy by telephone to the British Chancellor of the Exchequer suggesting the desirability of a visit to the Treasury by Sir James Ray, Undersecretary in the British Ministry of Finance, who is now in Canada. Mr. Pinsent stated that this official would sooner or later come to the United States on the Purchasing Mission. It had been decided advisable, however, that this Mission first proceed to Canada, particularly considering the fact that neutrality legislation was yet to be reviewed in the United States. He added that this official is an administrative officer and is perhaps not familiar with straight financial and monetary questions. At least Mr. Pinsent had last week found in New York that the Undersecretary had been unable to provide him with little information on sterling problems. Incidentally, Pinsent was quite unhappy because of the failure of London to keep him and his Embassy informed these recent days with respect to pound policy.

OFFICE OF
THE SECRETARY OF THE TREASURY

BSF
HMP

File

TO: Miss LeHand
FROM: Secretary Morgenthau

9-20-39

THE WEEK

LIBRARY
Periodicals

SEP 21 1939

No. 353

25 VICTORIA STREET
LONDON, ENGLAND
Treasury Department
Room 347

September 20, 1939

EDITOR
CLAUDE COCKBURN

AMERICAN OFFICE

20 VESEY STREET
WORK 2-6099NEW YORK CITY
Cable: LITCOM

Editorial note:— The British Censorship after losing Round One of the "Battle for Headlines" to Goebbels, is loosening up. Lord MacMillan,-- believed to be keeping the seat warm for Sir Samuel Hoare -- following a considerable shindy with the British and Foreign press, sensibly gave orders to the Censors that they are to confine their activities to censorship of news of military character likely to be of value to the enemy, and are to refrain from censoring matter which merely happens to be politically disagreeable to the British Government.

The extent to which this instruction is effective in releasing internal criticism in Britain of Her conduct in High Places prejudicial to national safety, still of course depends on the extent to which the British press prefers to risk unpleasantness and "pressure" from No. 10 Downing Street in voicing public criticism.

- o o o -

GATHERING STORM

The outstanding political event of the week, wider and deeper in significance than any of the hour by hour news, is the gathering throughout Britain of a storm in favor of the most rapid reconstruction of the Government and of more effective conduct of the war, of magnitude surpassing what was foreshadowed in the last two issues of THE WEEK.

The political temperature of ordinarily tepid Britain is rising at unprecedented speed. It is no longer a question, as reported last week, of whether or not public opinion would tolerate any new open and official attempt at "appeasement". The essential future situation is that it has now become an acute immediate practical political question of whether public opinion in Britain will tolerate the maintenance in power of any persons whose activities are at least supposed to have produced the situation whose serious character is a matter of angry and universal comment.

Reports from more than fifty representative localities in addition to London itself show that although behind the scenes of Whitehall, among Civil Service experts, in the West End Clubs and in Fleet Street, where criticism may be better informed than elsewhere, it is no more savage than the still unheated thunder rumbling round the provincial cities and -- most sensational of all -- the country villages of Britain.

With Britain still as much the key point in the situation as Russia, reports from all over the country show public opinion crystallizing around the following questions (some of which are due to be at least partially aired in the House of Commons on Wednesday):

- (1) How much response was made to the demands which the Poles allege they made four times for direct aid against Germany from the Western Allies?
- (2) If no direct aid was possible why has Royal Air Force activity over Germany been confined to Ziel and the leaflet "confetti raids", without an attack upon the rear of the Siegfried Line or armament centres?
- (3) Why does British control permit British newspapers to fill columns of their much reduced space with Nazi propaganda pictures and Nazi propaganda stories -- including no less than two different stories deliberately emphasizing the "gentlemanliness" of Nazi U-Boat commanders?
- (4) Why has the Government followed or permitted a financial policy (already exclusively outlined in THE WEEK) which in the first fortnight of the war has produced serious unemployment, slashed wage rates, wiped out a large section of the lower middle class, and produced "deflation prices" in retail trade, while neither the armed forces nor the war industries have yet been got into position to absorb the labor unemployed, or to compensate the loss of wages?

(It is noteworthy that one week after our last issue's report on the economic situation in Britain, London's leading financial newspaper "The Financial News" -- owned by Brendan Bracken, former press associate of Churchill, -- launched a comprehensive attack on the consequences of the Government's economic war policy and on the refusal of the Government to face up to the necessities of the war situation.)

On these and similar questions it is no exaggeration to state that Britain is seething and not far off the boiling point.

Writing on the eve of the Parliamentary Debate, we are unable to prophesy what slip-ups will occur in the next few hours in the plans matured over the week-end for the expression of these views in the House of Commons. It can be recorded, however, that by Sunday night persistent rumors of a genuine crisis and a cleanup to be started this week, were being circulated by Conservatives, Liberals, Labour men and experts outside the House of Commons alike.

Churchill

While in the country at large, our reports show there is a preponderant and popular desire for Churchill to take over the Premiership, it cannot be said that at the moment Churchill holds a strong position in the Cabinet.

Churchill entered the Government virtually without conditions, the problems presented him by his predecessor at the Admiralty are of a nature to consume the greater part of his energies, he was unable to take with him into the Government or into minor key posts any of his associates with the somewhat ambiguous exception of Eden, and the net result politically of Churchill's appointment has been for the moment simply to silence him without materially affecting the dominant position of Chamberlain and Simon.

This of course is not to say that under certain circumstances, Churchill would not still be used as the Trojan Horse of an attack upon the Chamberlain-Wilson citadel, transferring himself ultimately from the present to a future Cabinet.

Absence of British Bombing

Mystery surrounds the allegations currently circulated in London by propagandists favoring the Chamberlain Government who, in the face of the public outcry regarding the absence of British bombing of the German armament centres, are claiming "off the record" that this is due to no less than three "messages" from President Roosevelt adjuring the British Government not to bomb. The matter is of exceptional importance due to the fact that a large number of German Divisions at present on the Eastern Front are now about to be transferred, thus offering an ideal target for bombs. In fact, the same people who are now "explaining" the absence of bombing by invoking the alleged messages from Roosevelt, previously explained the same fact by stating that it was "unwise" to attract possible German bombing so long as the dangerous period of British and French concentrations was uncompleted. Now the biggest concentration, namely that of at least thirty-five Divisions from the Eastern Front and probably more, is in progress.

Investigation here fails to disclose any evidence of any official Roosevelt message in the sense mentioned and therefore it seems probable that the alleged message which, if it were true would of course represent a seriously hampering factor in the Franco-British War effort, has been invented as a smoke-screen for the absence of activity otherwise difficult to maintain.

Hitler and his Generals

It is learned on excellent authority that the above mentioned absence of activity was the occasion of a recent serious division between Hitler and his Generals. The Generals informed Hitler it would be madness to denude the Western Front of a large number of Divisions for action in Poland, and advised instead the maintenance of the main forces on the Western Front and the conduct of the Polish invasion on a "slow and steady" basis with a limited number of Divisions. They argued that otherwise the British and French would stage an enormous and probably successful attack in the West with all the weapons at their command including heavy bombing in the rear of the Siegfried Line and the armament centres in the Ruhr. Hitler, as he has so often done before in the face of similar warnings, overbore the Generals and insisted the Polish campaign be conducted with enormous forces at reckless speed. He informed them there would be no serious attacks on the Western Front. It was because he feared that even so the Generals might fail to carry out his orders, that he himself assumed effective command on the Eastern Front. Once again his uncanny accuracy in judging the probable action of the Western Powers proved correct. It is a remarkable parallel with similar controversies occurring when the Generals told Hitler the West would act if he went into first, - the Rhineland, second, - Austria, third, - Czechoslovakia. In each case, Hitler told the Generals it would be possible to get away with it before the West acted. In each case he proved correct. The German Generals warned him that though the Germans might reach Warsaw, the French would simultaneously reach Mannheim. In this event Hitler was right, there was no serious action in the West during the Polish invasion. This, too, is one of the facts of policy heavily under fire behind the scenes in Westminster and Whitehall.

THE BALKAN BLOC

With the Russian occupation of the former Polish Ukraine and White Russia cutting off direct German access to Roumania, and the whole south-eastern German drive checked by this new factor, information from Ankara, - the Turkish capital, - and Bucharest indicates that plans for a new Near-Eastern Bloc which would tilt the whole strategic balance of Southeast and Central Europe, may now be rapidly advanced.

Proceedings have of course already started with negotiations for still closer Russo-Turkish relations. But this is envisaged only as a beginning and - if things work out according to plan - Roumania and Bulgaria will shortly be offered participation in the Bloc.

Developments in this sense are of obviously vital importance in their effect upon the whole larger strategy of the war.

As already reported in THE WEEK before the outbreak of war, the German plans were certainly originally based on the assumption that following the destruction of Poland by the German armies, which was expected to take at least a month, Southeastern Europe and above all Roumania would fall entirely under German domination - direct or indirect - "so oder so".

The advance of Russian troops to the Roumanian and Hungarian borders may be seen as the first step in the organization of a setup in Southeast Europe which would not only affect the immediate German plans, but would produce a position unparalleled since before the German statesman who succeeded Bismarck abandoned Bismarck's policy of a free hand for Russia in the Balkans and instead, embarked upon the "Berlin-Baghdad" policy which has been the central feature of German Imperialism ever since.

The effects upon Italian policy of a powerful Balkan Bloc based upon Moscow and Ankara are obvious. For it would in fact take the place of the many projected "Southeastern blocs" which Britain has from time to time attempted to organize as a counterpoise to the Central Powers.

SOVIET POLICY

The outstanding and essential facts in relation to the latest development in Soviet policy are these:

- (1) On the eve of the Russian entry into the Ukraine it was definitely believed in London that the Germans were directing their whole main drive to the Roumanian border.
- (2) It was expected that the Russians would go in just as soon as the Germans reached the edge of the Ukraine.
- (3) There is no doubt that in most serious circles, as distinct from the excited editorial writers unconsciously influenced by Nazi propaganda on Russian-German relations, this move was welcome since there is no longer any doubt that Polish resistance collapsed beyond the possibility for aid, and the road to Roumania was laid open.
- (4) The guiding factors in the Russians' policy at this stage are:
 - (a) The necessities for the defence of the Soviet Union.
 - (b) The determination to retain the initiative and strengthen the dominating political influence of Russia in East European diplomacy and strategy. This retention of the initiative was the central feature of the Moscow-Berlin Pact.
 - (c) Suspicion is continuing in Moscow that the Western Governments are still not "seriously engaging in War". Such suspicion is redoubled by the failure to assist Poland effectively by direct or indirect action.
 - (d) The belief that the ultimate aim of the British Government policy is -- by one means or another -- to recreate between Germany and Great Britain the relationship that existed under the Weimar Republic, that is, a semi-vassalized Germany supported by British loans (of the Wohltat-Hudson Plan) directed ultimately against the Soviet Union.
 - (e) Hence the anxiety in Moscow to avoid trouble with the Germans so long as this possibility -- in their view -- remains: that the whole war might be swung around with the British and French sitting gently back and the Russians "pulling their chestnuts out of the fire for them".

It is obvious that concretely speaking, there exists the possibility of a clash between point (a) and point (e). It is the purpose of point (b) to ensure that neither Berlin nor anyone else be in a position to produce that clash.

THE CURRENT THEORY

The theory current is that the present British Government is fighting a "war on two fronts", that is, it wishes both to avoid defeat by Germany and at the same time to avoid "Red" revolution in the Reich and the old bogey of "Bolshevism on the Rhine". This situation according to that theory must lead to a policy of a "slow squeeze" rather than flashing action. In the event, this theory runs, of such a "squeeze" proving successful, the British Government would then have the opportunity to resume their earlier pre-war plans for negotiations with the Reichswehr Generals and a peace with a new -- but by no means a "Red" regime in the Reich. Thus would -- according to theory -- be established precisely the "Weimar relationship". Such a policy would be more or less actively opposed by the Russians. On the other hand, in the event of internal changes in Britain -- and in France -- as would produce an unmistakable attitude towards the war and the assurance that a Western victory would not result simply in the creation of an anti-Soviet bloc with Germany as the spearhead, repercussions upon Russian policy would be profound and -- from the viewpoint of Western peoples -- agreeable.

Hence it can be stated that it is still true that the key to the situation -- and in a sense the key to Russian policy -- is in London and Paris.

The contrast between the violently anti-Russian note in certain newspaper editorials and Labour Party pronouncements on the one hand and the studied moderation in expert British Official circles on the other, has reflected accurately enough the tug and stresses going on within British policy itself.

With the "development" in the Baltic States, the present indications are that there, too, the Germans are fighting a losing diplomatic and strategic battle, with the Russians gaining ground rapidly. This is a factor of profound long-term importance in the general trend of policy already referred to.

(Clara Cockburn now cables THE WEEK to the American Office from which it is published simultaneously with the London edition.)

Regular subscription rates to THE WEEK: \$5. half yearly; \$10. yearly; If air-mail delivery is desired, \$7.50 half yearly; \$11.50 yearly.)

Kindly address all questions regarding subscriptions to:
THE WEEK, 20 Vesey Street, New York City.

W. W. 28

THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

September 20, 1939

*PSF
HMG*

My dear Mr. President:

I thought you would be amused by the financial page of the New York Tribune, which I inclose herewith.

If the Pound had gone down nine and one-quarter cents instead of up, I wonder how the Tribune would have handled the story!

Yours sincerely,

Henry

The President,
The White House.

SEP 20 1939

Pound Shifts Its Course to Close 9 $\frac{1}{2}$ ¢ Up

**Brisk Rally Due to Easing
of Pressure and Cover-
ing of Commitments**

**Sterling Rise Hauls
Franc Up 5 $\frac{1}{2}$ Points**

**Buying Held Touched
Off by Morgenthau Re-
mark on Unit's Break**

Sterling reversed its course abruptly yesterday and advanced 9 $\frac{1}{2}$ cents net to a closing price of \$3.21. During the day the unit sold as high as \$3.55, or within 7 cents of the preferred rate maintained by the Bank of England. The rising pound hauled French francs upward, too, with the latter race scoring an advance of 5 $\frac{1}{2}$ points.

The brisk rally in sterling was occasioned by some lightening of the pressure against the rate, on the one hand, and by a tendency of those with payments to make in the United Kingdom to anticipate requirements, on the other. The buying movement appeared to be touched off primarily by the remark by Henry Morgenthau Jr., Secretary of the Treasury late Monday that he was disturbed by the break in the pound and was studying the situation.

Mr. Morgenthau indicated that he believed the weakness in the pound was attributable to speculation and to sales of sterling by foreign banks of issue. Bankers here were inclined to believe that the speculation in this market against sterling was of very small proportions. The bankers agreed shortly before war broke out to refuse to handle from customers' speculative transactions in sterling and the impression exists here that this principle has not been departed from.

Foreign Bank Deposits Up

The banking statistics last week showed that there was a further accumulation of foreign central bank balances here. Foreign bank deposits in the Reserve banks increased approximately \$52,000,000. It was not doubted that some foreign banks of issue which did not get all of their balances out of London before the official support of the pound was withdrawn were selling sterling, but it was not known what could be done about the weakness in the pound which came from this selling, if the British and American Treasuries persisted in their unwillingness to buy sterling when capital was moving from London to New York.

*File
The
Shannon
Henry
Tracy*

Foreign exchange circles here were unable to understand Mr. Morgenthau's remark about the weakness in sterling having a very unsettling effect on American exporters and importers. It was pointed out that the Bank of England was making dollars available against necessary imports at \$4.02. It was pointed out, too, that the Bank of England was ready to sell sterling at \$4.06. Importers of British goods could count on getting sterling at \$4.06, but if that rate did not suit them, they could buy sterling in the free market. But Mr. Morgenthau's statement that he was looking into the free market for sterling caused some buying of sterling yesterday in advance of requirements.

The foreign exchange committee held a meeting yesterday, at which presumably Mr. Morgenthau's aspersions on the committee's work were discussed, but the members refrained from comment after the meeting.

Other Currencies Gain

French francs closed at .222 1/4 after selling up to .224 1/4. Belgas advanced 1 point, Swiss francs 4 points and guilders 19 points. Canadian dollars closed at a discount of 9 1-16 per cent. The market here heard that the Canadian foreign exchange board will issue in the next few days a fuller explanation of the regulations issued since last Friday. The yen, still independent of sterling, was off 1 1/2 points at 23 5-16.

Gold continued to move to this country from Canada. The daily gold statement reported the arrival here of \$9,852,000 of Canadian gold and \$2,100,000 of gold from Colombia. The Federal Reserve Bank of New York was advised of the fact that \$4,182,000 more gold was en route from Canada and \$389,000 from India. The gold stock, according to the Treasury, increased \$448,892 on Sept. 16 to a new high of \$16,854,974.538.

Buffalo Reports Action

BUFFALO, N. Y., Sept. 18 (AP).—The Buffalo Clearing House Association announced today that local commercial banks suspended dealings in Canadian exchange.

The association said that checks and drafts drawn on Canadian banks would be accepted for collection only, while Canadian currency and cash would be accepted on a contingent basis for conversion into American money only at rates which banks will be able to negotiate in the future.

Meanwhile, local banks posted no daily discount rate on the Canadian dollar and there was virtually no buying or selling of Canadian funds.

Rochester Policy Varied

ROCHESTER, Sept. 18 (AP).—Rochester banks pursued varied policies today in handling Canadian exchange.

Lincoln-Alliance Bank and Trust Co., largest in the city, discounted currency 14 per cent and checks 12 per cent.

Union Trust Co., second largest and a member of the Marine Midland group, suspended currency transactions but accepted checks subject to collection. Their discount on currency sales is 8 per cent.

Other banks' policies varied between the two extremes.

Iceland Ties Krona to Dollar

REYKJAVIK, Iceland, Sept. 18 (AP).—Iceland today linked its currency to the American dollar. In withdrawing from the pound sterling link following the lead of Denmark, a slight devaluation was made in the krona.

SEP 20 1939

Wall Street Comment

Mr. Morgenthau

Members of the foreign exchange committee here declined yesterday to be drawn into a public controversy with Secretary of the Treasury Henry Morgenthau Jr. over the recent weakness in sterling. While the committee met, it chose to say nothing. It is not possible to say what the defense of the committee may be against Mr. Morgenthau's criticism of its functioning. To an outsider the justification for his remarks was not apparent. Mr. Morgenthau said the committee lacked authority and that its members were "in the business." Doubtless the committee members would be first to say that they lacked the authority of the United States Treasury. The committee was established primarily to act as a channel through which information could be imparted to the market and with which the authorities, be they in the Federal Reserve or the Treasury, could consult. Before even discussing conditions with the committee Mr. Morgenthau has rapped the members' knuckles. Mr. Morgenthau seemed to imply that the committee members were involved in speculation in sterling. One of the first acts of the committee was to suggest to the entire market that speculation in sterling in these troubled times should not be tolerated.

Sterling

At his press conference on Monday Mr. Morgenthau said that fluctuations in sterling were very unsettling to American importers and exporters. It was doubted that he could be referring to American firms which sell necessary goods to Britain, for provision has been made for them to be paid at a rate of \$4.02. Importers of British goods have a choice of buying sterling either at the official selling rate of \$4.06 or in the open market. In the open market a discount on sterling under the official rate is obtainable. It is not a matter of record that importers object to covering their sterling requirements at a discount. With Britain converting its entire economy to war purposes, it is not supposed that American firms catering to non-British export markets have much to fear from British exporters. Mr. Morgenthau said, further, that sterling's weakness was partly attributable to sales by foreign central banks. It is not easy to understand why selling from such sources could reflect in any way on the local market or on the foreign exchange committee. In Britain and Canada the authorities have appointed the banks their agents in carrying out the foreign exchange regulations they have imposed. A certain loyalty on the part of the banks was a natural assumption of the authorities. For reasons not divulged by Mr. Morgenthau, the authorities in this country are not making a like assumption.

Sundt Bills

The foreign exchange committee has supplied the market here with the details of the arrangement which the British authorities have made to meet the problem arising from the ending of the standstill agreement on German credits. The announcement of the Chancellor of the Exchequer does not allude to the German credits by name; it refers to the "bills normally discounted in the London market." The arrangement provides for the Bank of England to "advance where required to such acceptors through their bankers the funds necessary to pay at maturity all approved bills accepted before Sept. 3, 1939. This course will release the drawers and endorsers of such bills from their liabilities as parties to these bills but their liability under any agreement with the acceptors for payment or cover will be retained." Interest will be charged upon these advances at 2 per cent above the ruling bank rate. If interest on the advances is unpaid, the amount due will be capitalized. The Bank of England agrees not to claim repayment of any of the advances, except as to the amounts recovered from the German debtors. "For a period of six months after such date as His Majesty, by order in Council, declare to be the date on which a state of war emergency has ceased to exist." It is understood that about \$137,500,000 of the German bills are outstanding in the London market.

Treasury Issues

After almost a week of relatively quiet formal sessions in Treasury obligations, Federal Reserve authorities yesterday found it advisable to step in once more and take up some of the offerings of long-term bonds. The few scattered purchases of the preceding sessions were stepped up to the point where experts calculated that perhaps \$1,000,000 in bonds was

15 Most Active Stocks

The fifteen most active Stock Exchange issues on Sept. 19 were:

	Volume	Close change	Net
U S Steel	70,000	1 1/4	+4%
Republic Steel	41,000	2 3/4	+2%
N Y Central	41,000	2 3/4	+2%
Metropolitan Ed	35,000	2 1/2	+3%
General Motors	31,000	1 1/4	+2%
Amer Waly Wks	30,000	1 1/4	+1%
North Amer Aviat	21,000	2 1/4	+2%
Abnanda	21,000	2 1/4	+2%
Univ. Mich	21,000	1 1/4	+2%
Rockwell Leds	21,000	1 1/4	+2%
Western Union	21,000	2 1/4	+2%
Carlin-Wright	21,000	2 1/4	+2%
Pressed Steel Car	18,000	1 1/4	+1%
Youngs Sh & Tn	18,000	1 1/4	+2%
Price S E	17,000	1 1/4	+2%
Volume, 42 stocks, 1,822,630 shares.			
Volume, 15 stocks, 498,900 shares.			
Ratio 28.2 per cent.			
Average price, 32.81.			
Highs for the year, 27; lows, 18.			
Loans traded in, \$48,000,000.			
Advances, 24; declines, 137; unchanged, 115.			

taken up for official account. This, of course, is modest in itself and not a matter to cause concern. Of chief interest is the fact that the official buying became sizable only after Hitler made his speech and the market decided that war would continue for an indefinite time. Short-dated Treasury issues were firm.

Canadian Bonds

Uncertainty regarding the new Canadian financial regulations hit the external bonds of that country hard yesterday. The losses ran to more than 5 points in long obligations of the Canadian government itself, while dealers in the provincial and municipal issues of our northern neighbor were almost unalike at anything approaching former levels. The accumulated recession of Canadians now approximates 30 points. Australians have been equally soft, with the inactive Sydney 5 1/2 falling 38 points on a small trade yesterday, the established price of 80 being less than half the year's high of 103.

German Refunding

It was accepted as a matter of course in Wall Street that the German authorities would try to close the file on their attempted registration of \$72,000,000 refunding bonds of the German Conversion Bank, designed to cancel overdue coupons on dollar bonds of German municipalities and corporations. The request for withdrawal of the registration statement is clearly a question of war exigencies. But the S. E. C. can continue its hearings, and many Wall Street observers hope that course will be followed. It is well known that such information has been gathered by the commission on the trading in the German dollar obligations affected and in the repatriation of such securities. Such information might just as well be laid before the investing public.

Rumanian Oil

British and American oil companies which control Rumanian petroleum production might be expected to show nervousness at the Russo-German occupation of Poland. While Rumanian output of crude is relatively small in comparison with United States and world production, it is important as a nearby source of supplies for central European countries. Two British companies, one a Royal Dutch-Shell unit and the other comprising Shell and British government interests, have about 75 per cent of the field, while 20 to 25 per cent is owned by Standard Oil Co. of New Jersey through a subsidiary. Oil production has been on the decline in Rumania for some time owing to exhaustion of existing wells. Last year the total was 48,366,000 barrels compared with 52,709,000 barrels in 1937 and 64,188,000 barrels in 1936. In 1938 world production of crude is estimated at 1,978,340,000 barrels of which the United States produced 1,212,254,000 barrels.

Rail Results

Three early railroad reports for August appearing yesterday did not quite live up to the promise of gains in operating net over a year ago held out by figures on August gross for the roads as a whole. Two of the three operating carriers, both large lines, were under last year in operating net. One likely explanation is in increased maintenance expenditure this year. Whether that will hold true for Class I roads as a whole cannot be determined, but increases in recent employment figures may be significant. With rail activity generally increased, the roads in many cases have taken steps to bring property up to better condition. Such expenditures, it is hoped, will not be allowed to offset the effects of traffic gains expected for the remainder of the year.



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

September 22, 1939

*PSF
HMP
File
Personal*

My dear Mr. President:

First, may I extend to you my very heartiest congratulations on your great message to Congress yesterday.

Second, I am inclosing herewith a clipping from the New York Tribune in regard to Sterling. For the moment we have the matter in hand, thanks to the publicity which I gave it through the press.

Thirdly, I am not at all happy over the way the Federal Reserve has been handling the Government bond market and if it does not straighten itself out by Monday, with your approval and backing I propose to take over the exclusive handling of the Government bond market.

Yours sincerely,

A. M. Y. M. H.

The President,
The White House.

Sterling Rally Continues, With 7½-Cent Gain

Rate Advances to \$3.99½;
High for Day \$4.00½;
French Francs Also Rise

The strong rally in sterling continued further yesterday and lifted the rate 7½ cents net to \$3.99½, or nearer the official rate maintained by the Bank of England than it had stood for more than a week. The high for the day for sterling was \$4.00½, compared with the official buying rate of \$4.00.

Sterling has been on the mend since Secretary of the Treasury, Henry Morgenthau Jr. voiced at his press conference late Monday his concern over the rate in free sterling under the rate for approved deals fixed by the Bank of England. Commercial buying and short covering have combined to raise the price of sterling around 28 cents since Monday.

French francs advanced 4 points net to 0.0227½ and guilders were 7 points higher, but belgas broke 8 points and the recession in the lira was unchecked. From the fall of 1936 until the war crisis developed the lira had been pegged at 0.0526. But, after yesterday's decline of 2 points, the lira stands now at 0.0510.

The depreciation in sterling and French francs has apparently led the Italian authorities to break the lira's tie to the dollar which had been maintained for three years.

Canadian dollars closed at a discount of 9 1-16 per cent. The Canadian unit has failed to rally along with free sterling. The Japanese yen was unchanged at 23 5-16, but its link with sterling will be resumed if the latter unit rises above the \$4 level. Swiss francs were unchanged on the day at 2270.

The weekly banking statistics showed that the gold stocks had increased \$24,000,000 in the week ended Wednesday to a new high at \$16,900,000,000. The daily statement reported that imports here yesterday amounted to \$105,000, of which \$70,000 arrived from Canada and \$28,000 from Costa Rica.

The gold statement for the week ended Sept. 20 listed imports here of \$78,427,000, of which \$65,626,000 arrived from Canada, \$13,221,000 from England, \$2,173,000 from India, \$2,100,000 from Colombia and \$8,000 from Guatemala. Gold under earmark for foreign account decreased \$11,413,000 in the week, while receipts at San Francisco included \$2,324,000 of gold from China.

The banking figures show that foreign bank deposits in the Reserve Banks increased \$45,711,000 to a total of \$485,787,000. Thus it was plain that foreign central banks were building up very large cash balances in this country for use in buying war materials.

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

BSF
HMP

September 28, 1939.

**MEMORANDUM FOR
THE SECRETARY OF THE TREASURY**

**Will you speak to me
about this?**

F. D. R.

Letter from The Secretary of the Treasury to the President, dated September 26, 1939, re announcement of the Government of French Indo-China that no munitions, motor cars or gasoline belonging to the Chinese Government could pass through their territory.

Also in re loan from the Export-Import Bank to China against the sale of tin in this country.

BF
Morgenthau

September 28, 1939

Memorandum for the President

From Lauchlin Currie

Re-complete and thorough understanding between Eccles
and Morgenthau

See--Lauchlin Currie-Administrative Asst's folder-Drawer 1-1939

*PSF.
Morgenthau
1*

Memorandum to the President from Secretary Morgenthau

October 1, 1939

Re-Credits to Belligerents--Section 7 of the Senate Neutrality Bill
relates to financial transactions with belligerents.

See:Neutrality folder-Drawer 2-1939

PSF
Morgan

From: Secretary of the Treasury
 To: PRESIDENT "Confidential"

4-5390

GOVERNMENT PRINTING OFFICE

HULL HAS REFERRED TO ME INQUIRY
 FROM PITTMAN ON NINETY DAY CREDIT
 CLAUSE. PITTMAN INSISTING ON ANSWER
 TODAY. BEFORE GIVING OPINION CONSIDER
 IT OF UTMOST IMPORTANCE THAT I
 SEE YOU ON YOUR RETURN. WHAT
 TIME WILL BE CONVENIENT FOR YOU
 EGGNOS

file
personal

(Came to file Oct 4-1939)

1

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

~~CONFIDENTIAL~~

October 5, 1939.

MEMORANDUM FOR

H. M., JR.

Is it true that Earle
Baillie is suing Mr. Justice
William Douglas for slander
or libel?

F. D. R.

DECLASSIFIED
By Deputy Archivist of the U.S.
By W. J. Stewart Date MAR 16 1977

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

S

RSF
HMJW

file
personal

October 9, 1939.

MEMORANDUM FOR
THE SECRETARY OF STATE

This is interesting.
Please read and return.

F. D. R.

Thanks -
CH


THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

October 6, 1939

My dear Mr. President:

In view of yesterday's discussion
at Cabinet, I thought you would be inter-
ested in the inclosed memorandum.

Sincerely yours,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Henry".

The President,
Hyde Park, N. Y.

PSF

15F
negotiation

TREASURY DEPARTMENT

INTER OFFICE COMMUNICATION

DATE October 6, 1939.

TO Secretary Morgenthau

FROM Mr. Foley

Re: Your Request for Information on the
Anti-Smuggling Act.

The Anti-Smuggling Act of August 5, 1935, was sponsored by the Treasury Department as a result of the widespread post-repeal smuggling of liquor into the United States along our seaboard which, at its peak in late 1934 and early 1935, was estimated to be costing the Government \$30,000,000 annually in revenue losses. You will remember that on March 8, 1935, you appeared at hearings held by the Ways and Means Committee on this bill and made a strong statement in its support.

The Act, which widely extended the jurisdiction of the United States over the waters adjoining its coasts, is based on the legal theory that while a nation may not extend its territorial waters (which most nations, including the United States, regard as extending to a distance of three miles from shore, and within which the jurisdiction of a nation is as absolute and complete, broadly speaking, as if the land extended up to that point), a nation may, under international law, exercise limited jurisdiction for purposes of national safety and protection of the revenue to such a distance from its shores as is reasonably necessary for those purposes. That zone, which will differ with circumstances and cases, is sometimes referred to as jurisdictional waters.

The provision of the Anti-Smuggling Act which has attracted the most interest and comment is section 1, which provides for the establishment of "customs-enforcement areas". That section authorizes the creation of such areas beyond the existing 12-mile limit of customs control whenever the President finds and declares that vessels are hovering or being kept off the coast of the United States outside customs waters, and that, by virtue of their presence, the unlawful introduction into or removal from the United States of merchandise or persons may be accomplished or threatened. The establishment of such areas is made subject to two geographical limitations: (1) only such waters on the high seas should be within a customs-enforcement area as are in such proximity to vessels hovering or being kept off the coast that the smuggling of merchandise or persons may be carried on by, to, or from such vessels; (2) no customs-enforcement area shall include waters more than 100 miles in either direction up and down the coast from the immediate area where the vessels involved are present (that is, 200 miles in all) or more than 50 miles out to sea beyond the existing 12-mile customs limit

(that is, a total of 62 miles seaward). Within those customs-enforcement areas coast guard and customs officers, or other persons authorized by the Secretary of the Treasury, are empowered to enforce those laws which apply to the high seas adjacent to American customs waters.

Sections 1 and 203 of the Act contain provisions authorizing American officers to board, search, and seize vessels in customs-enforcement areas when the circumstances warrant it.

It should be noted, however, that there are specific provisions in the Act precluding American officers from enforcing laws in customs-enforcement areas against vessels of nations with which we have treaties where such action would contravene treaties. The treaties which are contemplated in those provisions of the Act are the so-called liquor treaties which the United States has with 16 other nations, including Germany, France, Poland, and England, which treaties authorize seizure of the vessels of such nations only within an hour's sailing distance of the coast.

Five customs-enforcement areas were set up by presidential proclamation between August and December 1935. Three of those extend in a line approximately from the Canadian border to Atlantic City, New Jersey, and the other two are in the Gulf of Mexico. Although liquor smuggling activity is now virtually non-existent in those areas, the areas have never been terminated by presidential proclamation, which is required by section 1 of the Act.

The remaining provisions of the Act may be covered briefly. From the standpoint of combating smuggling, the most important is section 3, which subjects to forfeiture vessels built, fitted out, or employed for smuggling or to defraud the revenue. Other sections of the Act (1) prohibit smuggling offenses by our nationals and vessels against the revenue laws of such foreign countries as reciprocate by similarly penalizing their nationals and vessels for smuggling into the United States; (2) provide for the general increase of fines and penalties relative to smuggling and for the penalizing of acts particularly indicative of smuggling activity but not otherwise covered by law; (3) provide for effective administrative control over boats of less than 500 tons (which is the type of boat usually used for liquor smuggling), and for similar control over small contact boats which bring the contraband from hovering vessels (4) provide for changes in rules in proof in forfeiture proceedings to enable effective handling of such cases.

It is worth noting that the phrase "hovering vessel", which is used frequently throughout the Act, is defined in the Act to mean a vessel found or kept off our coast within or without customs waters if, from all the circumstances, it is reasonable to believe that that vessel is being or may be used to facilitate "the introduction or attempted introduction of merchandise into the United States in violation of the laws respecting the revenue".

Two provisions of the Act which are perhaps worthy of separate mention are sections 205 and 206. Section 205 prescribes penalties and forfeitures for vessels from foreign ports or places which (1) unlade any merchandise within the customs waters of the United States without permit; (2) transship liquor, or merchandise the importation of which into the United States is prohibited, to vessels of the United States within or without customs waters; or (3) transship liquor, or merchandise the importation of which into the United States is prohibited, to any vessel within or without customs waters if the circumstances indicate a purpose to have the liquor or merchandise smuggled into the United States. Section 206 subjects to boarding and search any hovering vessel (as defined above), any vessel which fails within customs waters (12 miles) or within a customs-enforcement area to display lights required by law, or any vessel which fails to stop when required to by a customs or coast guard officer. Such vessels may be brought into an American port for examination, and for forfeiture if dutiable merchandise destined to the United States is found to be, or to have been, on board the vessel.

The Anti-Smuggling Act has been markedly successful in results. To it, as well as to the Treasury's more effectively coordinated enforcement activities, may be attributed the virtually complete elimination of post-repeal liquor smuggling which was once costing the Government \$30,000,000 a year. The effect of the Act, however, has perhaps been largely psychological since there have actually been relatively few cases made under it and there has been only one reported court opinion construing it. The Reidum (D.C., E.D.N.Y., 1936) 14 F. Supp. 771; 15 F. Supp. 112.

In this connection, I think you will be interested in the attached reprint which we have just received of an article by a Professor of International Law at Cornell University which recently appeared in French in a Belgium periodical of international law, "La revue de Droit international et de Legislation Comparée". This article quotes at some length your testimony in 1935 before the Ways and Means Committee on the Anti-Smuggling Bill (see page 3 of the reprint), as well as other statements made by you. The article concludes that the Anti-Smuggling Act represents a sound exercise of extra-territorial jurisdiction on the part of this country under international law and that the Act has been eminently successful.

E. H. F. L.

[PUBLIC—No. 238—74TH CONGRESS]

[H. R. 7980]

AN ACT

To protect the revenue of the United States and provide measures for the more effective enforcement of the laws respecting the revenue, to prevent smuggling, to authorize customs-enforcement areas, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

TITLE I

SECTION 1. (a) Whenever the President finds and declares that at any place or within any area on the high seas adjacent to but outside customs waters any vessel or vessels hover or are being kept off the coast of the United States and that, by virtue of the presence of any such vessel or vessels at such place or within such area, the unlawful introduction or removal into or from the United States of any merchandise or person is being or may be occasioned, promoted, or threatened, the place or area so found and declared shall constitute a customs-enforcement area for the purposes of this Act. Only such waters on the high seas shall be within a customs-enforcement area as the President finds and declares are in such proximity to such vessel or vessels that such unlawful introduction or removal of merchandise or persons may be carried on by or to or from such vessel or vessels. No customs-enforcement area shall include any waters more than one hundred nautical miles from the place or immediate area where the President declares such vessel or vessels are hovering or are being kept and, notwithstanding the foregoing provision, shall not include any waters more than fifty nautical miles outwards from the outer limit of customs waters. Whenever the President finds that, within any customs-enforcement area, the circumstances no longer exist which gave rise to the declaration of such area as a customs-enforcement area, he shall so declare, and thereafter, and until a further finding and declaration is made under this subsection with respect to waters within such area, no waters within such area shall constitute a part of such customs-enforcement area. The provisions of law applying to the high seas adjacent to customs waters of the United States shall be enforced in a customs-enforcement area upon any vessel, merchandise, or person found therein.

(b) At any place within a customs-enforcement area the several officers of the customs may go on board of any vessel and examine the vessel and any merchandise or person on board, and bring the same into port, and, subject to regulations of the Secretary of the Treasury, it shall be their duty to pursue and seize or arrest and otherwise enforce upon such vessel, merchandise, or person, the provisions of law which are made effective thereto in pursuance of subsection (a) in the same manner as such officers are or may be authorized or required to do in like case at any place in the United States

by virtue of any law respecting the revenue: *Provided*, That nothing contained in this section or in any other provision of law respecting the revenue shall be construed to authorize or to require any officer of the United States to enforce any law thereof upon the high seas upon a foreign vessel in contravention of any treaty with a foreign government enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon such vessel upon the high seas the laws of the United States except as such authorities are or may otherwise be enabled or permitted under special arrangement with such foreign government: *Provided further*, That none of the provisions of this Act shall be construed to relieve the Secretary of Commerce of any authority, responsibility, or jurisdiction now vested in or imposed on that officer.

SEC. 2. (a) Any person owning in whole or in part any vessel of the United States who employs, or participates in, or allows the employment of, such vessel for the purpose of smuggling, or attempting to smuggle, or assisting in smuggling, any merchandise into the territory of any foreign government in violation of the laws there in force, if under the laws of such foreign government any penalty or forfeiture is provided for violation of the laws of the United States respecting the customs revenue, and any citizen of, or person domiciled in, or any corporation incorporated in, the United States, controlling or substantially participating in the control of any such vessel, directly or indirectly, whether through ownership of corporate shares or otherwise, and allowing the employment of said vessel for any such purpose, and any person found, or discovered to have been, on board of any such vessel so employed and participating or assisting in any such purpose, shall be liable to a fine of not more than \$5,000 or to imprisonment for not more than two years, or to both such fine and imprisonment.

(b) It shall constitute an offense under this section to hire out or charter a vessel if the lessor or charterer has knowledge that, or if such vessel is leased or chartered under circumstances which would give rise to a reasonable belief that, the lessee or person chartering the vessel intends to employ such vessel for any of the purposes described in subsection (a) and if such vessel is, during the time such lease or charter is in effect, employed for any such purpose.

SEC. 3. (a) Whenever any vessel which shall have been built, purchased, fitted out in whole or in part, or held, in the United States or elsewhere, for the purpose of being employed to defraud the revenue or to smuggle any merchandise into the United States, or to smuggle any merchandise into the territory of any foreign government in violation of the laws there in force, if under the laws of such foreign government any penalty or forfeiture is provided for violation of the laws of the United States respecting the customs revenue, or whenever any vessel which shall be found, or discovered to have been, employed, or attempted to be employed, within the United States for any such purpose, or in anywise in assistance thereof, or whenever any vessel of the United States which shall be found, or discovered to have been, employed, or attempted to be employed at any place, for any such purpose, or in anywise in assistance thereof, if not subsequently forfeited to the United States or to a foreign government, is found at any place at which any such vessel may be

examined by an officer of the customs in the enforcement of any law respecting the revenue, the said vessel and its cargo shall be seized and forfeited.

(b) Every vessel which is documented, owned, or controlled in the United States, and every vessel of foreign registry which is, directly or indirectly, substantially owned or controlled by any citizen of, or corporation incorporated, owned, or controlled in, the United States, shall, for the purposes of this section, be deemed a vessel of the United States.

(c) For the purposes of this section, the fact that a vessel has become subject to pursuit as provided in section 581 of the Tariff Act of 1930, as amended, or is a hovering vessel, or that a vessel fails, at any place within the customs waters of the United States or within a customs-enforcement area, to display lights as required by law, shall be prima facie evidence that such vessel is being, or has been, or is attempted to be employed to defraud the revenue of the United States.

SEC. 4. Subject to appeal to the Secretary of Commerce and under such regulations as he may prescribe, whenever the collector of customs of the district in which any vessel is, or is sought to be, registered, enrolled, licensed, or numbered, is shown upon evidence which he deems sufficient that such vessel is being, or is intended to be, employed to smuggle, transport, or otherwise assist in the unlawful introduction or importation into the United States of any merchandise or person, or to smuggle any merchandise into the territory of any foreign government in violation of the laws there in force, if under the laws of such foreign government any penalty or forfeiture is provided for violation of the laws of the United States respecting the customs revenue, or whenever, from the design or fittings of any vessel or the nature of any repairs made thereon, it is apparent to such collector that such vessel has been built or adapted for the purpose of smuggling merchandise, the said collector shall revoke the registry, enrollment, license, or number of said vessel or refuse the same if application be made therefor, as the case may be. Such collector and all persons acting by or under his direction shall be indemnified from any penalties or actions for damages for carrying out the provisions of this section.

SEC. 5. Any vessel or vehicle forfeited to the United States, whether summarily or by a decree of any court, for violation of any law respecting the revenue, may, in the discretion of the Secretary of the Treasury, if he deems it necessary to protect the revenue of the United States, be destroyed in lieu of the sale thereof under existing law.

SEC. 6. Except into the districts adjoining to the Dominion of Canada, or into the districts adjacent to Mexico, no merchandise of foreign growth or manufacture subject to the payment of duties shall be brought into the United States from any foreign port or place, or from any hovering vessel, in any vessel of less than thirty net tons burden without special license granted by the Secretary of the Treasury under such conditions as he may prescribe, nor in any other manner than by sea, except by aircraft duly licensed in accordance with law, or landed or unladen at any other port than is directed by law, under the penalty of seizure and forfeiture of all

such unlicensed vessels or aircraft and of the merchandise imported therein, landed or unladen in any manner. Marks, labels, brands, or stamps, indicative of foreign origin, upon or accompanying merchandise or containers of merchandise found upon any such vessel or aircraft, shall be prima facie evidence of the foreign origin of such merchandise.

SEC. 7. In addition to any other requirement of law, every vessel, not exceeding five hundred net tons, from a foreign port or place, or which has visited a hovering vessel, shall carry a certificate for the importation into the United States of any spirits, wines, or other alcoholic liquors on board thereof (sea stores excepted), destined to the United States, said certificate to be issued by a consular officer of the United States or other authorized person pursuant to such regulations as the Secretary of State and the Secretary of the Treasury may jointly prescribe. Any spirits, wines, or other alcoholic liquors (sea stores excepted) found, or discovered to have been, upon any such vessel at any place in the United States, or within the customs waters, without said certificate on board, which are not shown to have a bona fide destination without the United States, shall be seized and forfeited and, in the case of any such merchandise so destined to a foreign port or place, a bond shall be required in double the amount of the duties to which such merchandise would be subject if imported into the United States, conditioned upon the delivery of said merchandise at such foreign port or place as may be certified by a consular officer of the United States or otherwise as provided in said regulations: *Provided*, That if the collector shall be satisfied that the certificate required for the importation of any spirits, wines, or other alcoholic liquors was issued and was lost or mislaid without fraud, or was defaced by accident, or is incorrect by reason of clerical error or other mistake, said penalties shall not be incurred nor shall such bond be required. This section shall take effect on the sixtieth day following the enactment of this Act.

SEC. 8. (a) If the master of any vessel of the United States, not exceeding five hundred net tons, allows such vessel to be laden at any foreign port or other place without the United States with any merchandise destined to the United States and consisting of any spirits, wines, or other alcoholic liquors (sea stores excepted), which facts may be evidenced by the testimony or depositions of foreign administrative officials or certified copies of their records or by other sufficient evidence, without certificate issued for the importation of such merchandise into the United States as required by section 7, the master of such vessel shall, in addition to any other penalties provided by law, be liable to a penalty equal to the value of the said merchandise but not less than \$1,000 and such vessel and such merchandise shall be seized and forfeited.

(b) Whoever, being a citizen of the United States or a master or a member of the crew of a vessel of the United States, if such vessel does not exceed five hundred net tons, shall, with intent to defraud the revenue of the United States, procure, or aid or assist in procuring, any merchandise destined to the United States and consisting of any spirits, wines, or other alcoholic liquors, without certificate issued for the importation thereof into the United States as required by section 7, to be laden upon such vessel at any foreign

port or other place without the United States, which facts may be evidenced by the testimony or depositions of foreign administrative officials or certified copies of their records or by other sufficient evidence, shall, in addition to any other penalties provided by law, be liable to a fine of not more than \$1,000 or to imprisonment for not more than two years, or to both such fine and imprisonment.

TITLE II

SECTION 201. Section 401 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1401) is amended by adding at the end thereof the following new paragraphs:

"(1) OFFICER OF THE CUSTOMS.—The term 'officer of the customs' means any officer of the Customs Service or any commissioned, warrant, or petty officer of the Coast Guard, or agent or other person authorized by law or by the Secretary of the Treasury, or appointed in writing by a collector, to perform the duties of an officer of the Customs Service.

"(m) CUSTOMS WATERS.—The term 'customs waters' means, in the case of a foreign vessel subject to a treaty or other arrangement between a foreign government and the United States enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon such vessel upon the high seas the laws of the United States, the waters within such distance of the coast of the United States as the said authorities are or may be so enabled or permitted by such treaty or arrangement and, in the case of every other vessel, the waters within four leagues of the coast of the United States.

"(n) HOVERING VESSEL.—The term 'hovering vessel' means any vessel which is found or kept off the coast of the United States within or without the customs waters, if, from the history, conduct, character, or location of the vessel, it is reasonable to believe that such vessel is being used or may be used to introduce or promote or facilitate the introduction or attempted introduction of merchandise into the United States in violation of the laws respecting the revenue.

"For the purposes of sections 432, 433, 434, 448, 585, and 586 of this Act, any vessel which has visited any hovering vessel shall be deemed to arrive or have arrived, as the case may be, from a foreign port or place."

SEC. 202. Section 436 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1436) is amended by omitting the period at the end thereof and adding the following: "and, if the vessel have, or be discovered to have had, on board any merchandise (sea stores excepted), the importation of which into the United States is prohibited, or any spirits, wines, or other alcoholic liquors, such master shall be subject to an additional fine of not more than \$2,000 or to imprisonment for not more than one year, or to both such fine and imprisonment.

"Every master who presents a forged, altered, or false document or paper on making entry of a vessel as required by section 434 or 435 of this Act, knowing the same to be forged, altered, or false and without revealing the fact, shall, in addition to any forfeiture to which in consequence the vessel may be subject, be liable to a fine of

not more than \$5,000 nor less than \$50 or to imprisonment for not more than two years, or to both such fine and imprisonment."

SEC. 203 (a) Section 581 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1581) is amended to read as follows:

"SEC. 581. BOARDING VESSELS

"(a) Any officer of the customs may at any time go on board of any vessel or vehicle at any place in the United States or within the customs waters or, as he may be authorized, within a customs-enforcement area established under the Anti-Smuggling Act, or at any other authorized place, without as well as within his district, and examine the manifest and other documents and papers and examine, inspect, and search the vessel or vehicle and every part thereof and any person, trunk, package, or cargo on board, and to this end may hail and stop such vessel or vehicle, and use all necessary force to compel compliance.

"(b) Officers of the Department of Commerce and other persons authorized by such department may go on board of any vessel at any place in the United States or within the customs waters and hail, stop, and board such vessel in the enforcement of the navigation laws and arrest or, in case of escape or attempted escape, pursue and arrest any person engaged in the breach or violation of the navigation laws.

"(c) Any master of a vessel being examined as herein provided, who presents any forged, altered, or false document or paper to the examining officer, knowing the same to be forged, altered, or false and without revealing the fact shall, in addition to any forfeiture to which in consequence the vessel may be subject, be liable to a fine of not more than \$5,000 nor less than \$500.

"(d) Any vessel or vehicle which, at any authorized place, is required to come to a stop by any officer of the customs, or is required to come to a stop by signal made by any vessel employed in the service of the customs displaying the ensign and pennant prescribed for such vessel by the President, shall come to a stop, and upon failure to comply, a vessel so required to come to a stop shall become subject to pursuit and the master thereof shall be liable to a fine of not more than \$5,000 nor less than \$1,000. It shall be the duty of the several officers of the customs to pursue any vessel which may become subject to pursuit, and to board and examine the same, and to examine any person or merchandise on board, without as well as within their respective districts and at any place upon the high seas or, if permitted by the appropriate foreign authority, elsewhere where the vessel may be pursued as well as at any other authorized place.

"(e) If upon the examination of any vessel or vehicle it shall appear that a breach of the laws of the United States is being or has been committed so as to render such vessel or vehicle, or the merchandise, or any part thereof, on board of, or brought into the United States by, such vessel or vehicle, liable to forfeiture or to secure any fine or penalty, the same shall be seized and any person who has engaged in such breach shall be arrested.

"(f) It shall be the duty of the several officers of the customs to seize and secure any vessel, vehicle, or merchandise which shall

become liable to seizure, and to arrest any person who shall become liable to arrest, by virtue of any law respecting the revenue, as well without as within their respective districts, and to use all necessary force to seize or arrest the same.

“(g) Any vessel, within or without the customs waters, from which any merchandise is being, or has been, unlawfully introduced into the United States by means of any boat belonging to, or owned, controlled, or managed in common with, said vessel, shall be deemed to be employed within the United States and, as such, subject to the provisions of this section.

“(h) The provisions of this section shall not be construed to authorize or require any officer of the United States to enforce any law of the United States upon the high seas upon a foreign vessel in contravention of any treaty with a foreign government enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon said vessel upon the high seas the laws of the United States except as such authorities are or may otherwise be enabled or permitted under special arrangement with such foreign government.”

(b) Section 3072 of the Revised Statutes (U. S. C., title 19, sec. 506) is hereby repealed.

SEC. 204. (a) The last paragraph of section 584 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1584) is amended to read as follows:

“If any of such merchandise so found consists of heroin, morphine, or cocaine, the master of such vessel or person in charge of such vehicle or the owner of such vessel or vehicle shall be liable to a penalty of \$50 for each ounce thereof so found. If any of such merchandise so found consists of smoking opium or opium prepared for smoking, the master of such vessel or person in charge of such vehicle or the owner of such vessel or vehicle shall be liable to a penalty of \$25 for each ounce thereof so found. If any of such merchandise so found consists of crude opium, the master of such vessel or person in charge of such vehicle or the owner of such vessel or vehicle shall be liable to a penalty of \$10 for each ounce thereof so found. Such penalties shall, notwithstanding the proviso in section 594 of this Act (relating to the immunity of vessels or vehicles used as common carriers), constitute a lien upon such vessel which may be enforced by a libel in rem; except that the master or owner of a vessel used by any person as a common carrier in the transaction of business as such common carrier shall not be liable to such penalties and the vessel shall not be held subject to the lien, if it appears to the satisfaction of the court that neither the master nor any of the officers (including licensed and unlicensed officers and petty officers) nor the owner of the vessel knew, and could not, by the exercise of the highest degree of care and diligence, have known, that such narcotic drugs were on board. Clearance of any such vessel may be withheld until such penalties are paid or until a bond, satisfactory to the collector, is given for the payment thereof. The provisions of this paragraph shall not prevent the forfeiture of any such vessel or vehicle under any other provision of law.”

(b) Section 584 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1584) is amended by adding at the end thereof the following new paragraph:

"If any of such merchandise (sea stores excepted), the importation of which into the United States is prohibited, or which consists of any spirits, wines, or other alcoholic liquors for the importation of which into the United States a certificate is required under section 7 of the Anti-Smuggling Act and the required certificate be not shown, be so found upon any vessel not exceeding five hundred net tons, the vessel shall, in addition to any other penalties herein or by law provided, be seized and forfeited, and, if any manifested merchandise (sea stores excepted) consisting of any such spirits, wines, or other alcoholic liquors be found upon any such vessel and the required certificate be not shown, the master of the vessel shall be liable to the penalty herein provided in the case of merchandise not duly manifested: *Provided*, That if the collector shall be satisfied that the certificate required for the importation of any spirits, wines, or other alcoholic liquors was issued and was lost or mislaid without intentional fraud, or was defaced by accident, or is incorrect by reason of clerical error or other mistake, said penalties shall not be incurred."

SEC. 205. Section 586 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1586) is amended to read as follows:

"SEC. 586. UNLAWFUL UNLOADING OR TRANSSHIPMENT

"(a) The master of any vessel from a foreign port or place who allows any merchandise (including sea stores) to be unladen from such vessel at any time after its arrival within the customs waters and before such vessel has come to the proper place for the discharge of such merchandise, and before he has received a permit to unlade, shall be liable to a penalty equal to twice the value of the merchandise but not less than \$1,000, and such vessel and its cargo and the merchandise so unladen shall be seized and forfeited.

"(b) The master of any vessel from a foreign port or place who allows any merchandise (including sea stores), the importation of which into the United States is prohibited, or which consists of any spirits, wines, or other alcoholic liquors, to be unladen from his vessel at any place upon the high seas adjacent to the customs waters of the United States to be transshipped to or placed in or received on any vessel of any description, with knowledge, or under circumstances indicating the purpose to render it possible, that such merchandise, or any part thereof, may be introduced, or attempted to be introduced, into the United States in violation of law, shall be liable to a penalty equal to twice the value of the merchandise but not less than \$1,000, and the vessel from which the merchandise is so unladen, and its cargo and such merchandise, shall be seized and forfeited.

"(c) The master of any vessel from a foreign port or place who allows any merchandise (including sea stores) destined to the United States, the importation of which into the United States is prohibited, or which consists of any spirits, wines, or other alcoholic liquors, to be unladen, without permit to unlade, at any place upon the high seas adjacent to the customs waters of the United States, to be transshipped to or placed in or received on any vessel of the United States or any other vessel which is owned by any person a citizen of, or domiciled in, the United States, or any corporation incorporated in the United States, shall be liable to a penalty equal to

to twice the value of the merchandise but not less than \$1,000, and the vessel from which the merchandise is so unladen, and its cargo and such merchandise, shall be seized and forfeited.

"(d) If any merchandise (including sea stores) unladen in violation of the provisions of this section is transshipped to or placed in or received on any other vessel, the master of the vessel on which such merchandise is placed, and any person aiding or assisting therein, shall be liable to a penalty equal to twice the value of the merchandise, but not less than \$1,000, and such vessel, and its cargo and such merchandise, shall be seized and forfeited.

"(e) Whoever, at any place, if a citizen of the United States, or at any place in the United States or within one league of the coast of the United States, if a foreign national, shall engage or aid or assist in any unloading or transshipment of any merchandise in consequence of which any vessel becomes subject to forfeiture under the provisions of this section shall, in addition to any other penalties provided by law, be liable to imprisonment for not more than two years.

"(f) Whenever any part of the cargo or stores of a vessel has been unladen or transshipped because of accident, stress of weather, or other necessity, the master of such vessel and the master of any vessel to which such cargo or stores has been transshipped shall, as soon as possible thereafter, notify the collector of the district within which such unloading or transshipment has occurred, or the collector within the district at which such vessel shall first arrive thereafter, and shall furnish proof that such unloading or transshipment was made necessary by accident, stress of weather, or other unavoidable cause, and if the collector is satisfied that the unloading or transshipment was in fact due to accident, stress of weather, or other necessity, the penalties described in this section shall not be incurred."

SEC. 206. Section 587 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1587) is amended to read as follows:

"SEC. 587. EXAMINATION OF HOVERING VESSELS

"(a) Any hovering vessel, or any vessel which fails (except for unavoidable cause), at any place within the customs waters or within a customs-enforcement area established under the Anti-Smuggling Act, to display lights as required by law, or which has become subject to pursuit as provided in section 581 of this Act, or which, being a foreign vessel to which subsection (h) of said section 581 applies, is permitted by special arrangement with a foreign government to be so examined without the customs waters of the United States, may at any time be boarded and examined by any officer of the customs, and the provisions of said section 581 shall apply thereto, as well without as within his district, and in examining the same, any such officer may also examine the master upon oath respecting the cargo and voyage of the vessel, and may also bring the vessel into the most convenient port of the United States to examine the cargo, and if the master of said vessel refuses to comply with the lawful directions of such officer or does not truly answer such questions as are put to him respecting the vessel, its cargo, or voyage, he shall be liable to a penalty of not more than \$5,000 nor less than \$500. If, upon the examination

of any such vessel or its cargo by any officer of the customs, any dutiable merchandise destined to the United States is found, or discovered to have been, on board thereof, the vessel and its cargo shall be seized and forfeited. It shall be presumed that any merchandise (sea stores excepted), the importation of which into the United States is prohibited, or which consists of any spirits, wines, or other alcoholic liquors, so found, or discovered to have been, on board thereof, is destined to the United States.

"(b) If any vessel laden with cargo be found at any place in the United States or within the customs waters or within a customs-enforcement area established under the Anti-Smuggling Act and such vessel afterwards is found light or in ballast or having discharged its cargo or any part thereof, and the master is unable to give a due account of the port or place at which the cargo, or any part thereof, consisting of any merchandise the importation of which into the United States is prohibited or any spirits, wines, or other alcoholic liquors, was lawfully discharged, the vessel shall be seized and forfeited.

"(c) Nothing contained in this section shall be construed to render any vessel liable to forfeiture which is bona fide bound from one foreign port to another foreign port, and which is pursuing her course, wind and weather permitting."

SEC. 207. Section 615 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1615) is amended by inserting a comma in place of the period at the end thereof and adding the following: "subject to the following rules of proof:

"(1) The testimony or deposition of the officer of the customs who has boarded or required to come to a stop or seized a vessel or vehicle, or has arrested a person, shall be prima facie evidence of the place where the act in question occurred.

"(2) Marks, labels, brands, or stamps, indicative of foreign origin, upon or accompanying merchandise¹ or containers of merchandise, shall be prima facie evidence of the foreign origin of such merchandise.

"(3) The fact that a vessel of any description is found, or discovered to have been, in the vicinity of any hovering vessel and under any circumstances indicating contact or communication therewith, whether by proceeding to or from such vessel, or by coming to in the vicinity of such vessel, or by delivering to or receiving from such vessel any merchandise, person, or communication, or by any other means effecting contact or communication therewith, shall be prima facie evidence that the vessel in question has visited such hovering vessel."

SEC. 208. Section 3062 of the Revised Statutes (U. S. C., title 19, sec. 483) is amended to read as follows:

"SEC. 3062. (a) All vessels, with the tackle, apparel, and furniture thereof, and all vehicles, animals, aircraft, and things with the tackle, harness, and equipment thereof, used in, or employed to aid in, or to facilitate by obtaining information or otherwise, the unlading, bringing in, importation, landing, removal, concealment, harboring, or subsequent transportation of any merchandise upon the same or otherwise unlawfully introduced, or attempted to be introduced into the United States, shall be seized and forfeited.

¹ So in original.

"(b) Any member of the crew of any such vessel and any person who assists, finances, directs, or is otherwise concerned in the unloading, bringing in, importation, landing, removal, concealment, harboring, or subsequent transportation of any such merchandise exceeding \$100 in value, or into whose control or possession the same shall come without lawful excuse, shall, in addition to any other penalty, be liable to a penalty equal to the value of such goods, to be recovered in any court of competent jurisdiction, or to imprisonment for not more than five years, or both."

SEC. 209. Section 4197 of the Revised Statutes, as amended (U. S. C., title 46, sec. 91), is amended by striking out the second sentence and inserting in lieu thereof the following:

"If any vessel bound to a foreign port (other than a licensed yacht not engaging in any trade nor in any way violating the revenue laws of the United States) departs from any port or place in the United States without a clearance, or if the master delivers a false manifest, or does not answer truly the questions demanded of him, or, having received a clearance adds to the cargo of such vessel without having mentioned in the report outwards the intention to do so, or if the departure of the vessel is delayed beyond the second day after obtaining clearance without reporting the delay to the collector, the master or other person having the charge or command of such vessel shall be liable to a penalty of not more than \$1,000 nor less than \$500, or if the cargo consists in any part of narcotic drugs, or any spirits, wines, or other alcoholic liquors (sea stores excepted), a penalty of not more than \$5,000 nor less than \$1,000, for each offense, and the vessel shall be detained in any port of the United States until the said penalty is paid or secured."

SEC. 210. Section 1 of the Act approved June 7, 1918 (40 Stat. 602; U. S. C., title 46, sec. 288), is amended by adding at the end thereof the following new sentence: "When a number is awarded to a vessel under the provisions of this Act, a certificate of such award shall be issued by the collector, the said certificate to be at all times kept on board of such vessel and to constitute a document in lieu of enrollment or license."

TITLE III

SECTION 301. Section 434 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1434) is amended by inserting after the words "as indicated in the register" a comma and the following: "or document in lieu thereof."

SEC. 302. Subsection (3) of section 441 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1441 (3)) is amended to read as follows:

"(3) Yachts of fifteen gross tons or under not permitted by law to carry merchandise or passengers for hire and not visiting any hovering vessel, nor having at any time or, if forfeited to the United States or to a foreign government, at any time after forfeiture, become liable to seizure and forfeiture for any violation of the laws of the United States."

SEC. 303. So much of section 585 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1585) as comes after the words "and

is amended to read as follows: "and any such vessel or vehicle shall be forfeited, and any officer of the customs may cause such vessel or vehicle to be arrested and brought back to the most convenient port of the United States."

SEC. 304. (a) Section 591 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1591) is amended by inserting after the words "or aids or procures the making of any such false statement as to any matter material thereto without reasonable cause to believe the truth of such statement," the following: "whether or not the United States shall or may be deprived of the lawful duties, or any portion thereof, accruing upon the merchandise, or any portion thereof, embraced or referred to in such invoice, declaration, affidavit, letter, paper, or statement;".

(b) Section 592 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1592) is amended by inserting after the words "or aids or procures the making of any such false statement as to any matter material thereto without reasonable cause to believe the truth of such statement," the following: "whether or not the United States shall or may be deprived of the lawful duties, or any portion thereof, accruing upon the merchandise, or any portion thereof, embraced or referred to in such invoice, declaration, affidavit, letter, paper, or statement;".

SEC. 305. (a) Section 619 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1619) is amended by inserting after the words "customs laws" wherever they appear in that section the words "or the navigation laws".

(b) Section 619 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1619) is amended by adding at the end thereof the following new sentence: "If any vessel, vehicle, merchandise, or baggage is forfeited to the United States, and is thereafter, in lieu of sale, destroyed under the customs or navigation laws or delivered to any governmental agency for official use, compensation of 25 per centum of the appraised value thereof may be awarded and paid by the Secretary of the Treasury under the provisions of this section, but not to exceed \$50,000 in any case."

SEC. 306. So much of section 621 of the Tariff Act of 1930 (U. S. C., Supp. VII, title 19, sec. 1621) as precedes the proviso is amended to read as follows: "No suit or action to recover any pecuniary penalty or forfeiture of property accruing under the customs laws shall be instituted unless such suit or action is commenced within five years after the time when the alleged offense was discovered:".

SEC. 307. Section 3068 of the Revised Statutes (U. S. C., title 18, sec. 122) is amended to read as follows:

"SEC. 3068. If the master of any vessel shall obstruct or hinder, or shall intentionally cause any obstruction or hindrance to any officer in lawfully going on board such vessel, for the purpose of carrying into effect any of the revenue or navigation laws of the United States, he shall for every such offense be liable to a penalty of not more than \$2,000 nor less than \$500."

SEC. 308. Section 2764 of the Revised Statutes (U. S. C., title 14, sec. 64) is amended to read as follows:

"SEC. 2764. (a) Coast Guard vessels shall be distinguished from other vessels by an ensign and pennant of the following colors:

dent shall prescribe, the same to be flown as circumstances require. If any vessel or boat, not employed in the service of the customs, shall, within the jurisdiction of the United States, without authority, carry or hoist any pennant or ensign prescribed for, or intended to resemble any pennant or ensign prescribed for, Coast Guard vessels, the master of the vessel so offending shall be liable to a fine of not less than \$1,000 and not more than \$5,000, or to imprisonment for not less than six months and not more than two years, or to both such fine and imprisonment.

"(b) For the purposes of this section, any place in the United States or within the customs waters of the United States as defined in the Anti-Smuggling Act, shall be deemed within the jurisdiction of the United States."

SEC. 309. Whosoever without authority shall use the uniform or badge of the Coast Guard, or the Customs Service, or of any foreign revenue service, or any uniform, clothing, or badge resembling the same, while engaged, or assisting, in any violation of any revenue law of the United States, shall be fined not more than \$500 and imprisoned not more than two years.

SEC. 310. Section 4189 of the Revised Statutes (U. S. C., title 46, sec. 60) is amended by striking out the words "not entitled to the benefit thereof".

SEC. 311. Section 4218 of the Revised Statutes, as amended (U. S. C., title 46, sec. 106), is amended by inserting after the words "except those of fifteen gross tons or under" the words "exempted by law,".

SEC. 312. Section 4336 of the Revised Statutes (U. S. C., title 46, sec. 277) is amended to read as follows:

"SEC. 4336. Any officer concerned in the collection of the revenue may at all times inspect the register or enrollment or license of any vessel or any document in lieu thereof; and if the master of any such vessel shall not exhibit the same, when required by such officer, he shall be liable to a penalty of \$100, unless the failure to do so is willful in which case he shall be liable to a penalty of \$1,000 and to a fine of not more than \$1,000 or imprisonment for not more than one year, or both."

SEC. 313. Section 4377 of the Revised Statutes (U. S. C., title 46, sec. 325) is amended to read as follows:

"SEC. 4377. Whenever any licensed vessel is transferred, in whole or in part, to any person who is not at the time of such transfer a citizen of and resident within the United States, or is employed in any other trade than that for which she is licensed, or is employed in any trade whereby the revenue of the United States is defrauded, or is found with a forged or altered license, or one granted for any other vessel, or with merchandise of foreign growth or manufacture (sea stores excepted), or any taxable domestic spirits, wines, or other alcoholic liquors, on which the duties or taxes have not been paid or secured to be paid, such vessel with her tackle, apparel and furniture, and the cargo, found on board her, shall be forfeited. But vessels which may be licensed for the mackerel fishery shall not incur such forfeiture by engaging in catching cod or fish of any other description whatever. For the purposes of this section, marks, labels, brands, or stamps, indicative of foreign origin, upon or accompanying merchandise or containers of merchandise found upon any vessel.

shall be prima facie evidence of the foreign origin of such merchandise."

SEC. 314. Section 7 of the Act approved June 19, 1886 (ch. 421, 24 Stat. 81; U. S. C., title 46, secs. 317, 319), as in part repealed by the Act of February 28, 1933 (47 Stat. 1349), is amended by striking out the period at the end of the first sentence and inserting a comma in lieu thereof, and by striking out the second sentence and inserting in lieu thereof the following: "and if she have on board any merchandise of foreign growth or manufacture (sea stores excepted), or any taxable domestic spirits, wines, or other alcoholic liquors, on which the duties or taxes have not been paid or secured to be paid, she shall, together with her tackle, apparel and furniture, and the lading found on board, be forfeited. Marks, labels, brands, or stamps, indicative of foreign origin, upon or accompanying merchandise or containers of merchandise found on board such vessel, shall be prima facie evidence of the foreign origin of such merchandise. But if the license shall have expired while the vessel was at sea, and there shall have been no opportunity to renew such license, then said fine or forfeiture shall not be incurred."

TITLE IV

SECTION 401. When used in this Act:

(a) The term "United States", when used in a geographical sense, includes all Territories and possessions of the United States, except the Philippine Islands, the Virgin Islands, the Canal Zone, American Samoa, and the island of Guam.

(b) The term "officer of the customs" means any officer of the Customs Service or any commissioned, warrant, or petty officer of the Coast Guard, or agent or other person authorized by law or by the Secretary of the Treasury, or appointed in writing by a collector, to perform the duties of an officer of the Customs Service.

(c) The term "customs waters" means, in the case of a foreign vessel subject to a treaty or other arrangement between a foreign government and the United States enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon such vessel upon the high seas the laws of the United States, the waters within such distance of the coast of the United States as the said authorities are or may be so enabled or permitted by such treaty or arrangement and, in the case of every other vessel, the waters within four leagues of the coast of the United States.

(d) The term "hovering vessel" means any vessel which is found or kept off the coast of the United States within or without the customs waters, if, from the history, conduct, character, or location of the vessel, it is reasonable to believe that such vessel is being used or may be used to introduce or promote or facilitate the introduction or attempted introduction of merchandise into the United States in violation of the laws respecting the revenue.

SEC. 402. If any clause, sentence, paragraph, or part of this Act, or the application thereof to any person, or circumstances, is held invalid, the application thereof to other persons, or circumstances, and the remainder of the Act, shall not be affected thereby.

SEC. 403. This Act may be cited as the "Anti-Smuggling Act".

Approved, August 5, 1935.

With the compliments of
Herbert W. Briggs

Herbert W. BRIGGS

Professeur de droit international à la Cornell-University.

Les Etats-Unis et la loi de 1935 sur la contrebande.

Etude de la zone contiguë et des critères de « raisonnabilité ».

Extrait de la *Revue de Droit international et de Législation comparée*
(n° 2, 1939).

PSF
HMJW
1939

BUREAU DE LA REVUE :
22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LES ETATS-UNIS ET LA LOI DE 1935 SUR LA CONTREBANDE.

Etude de la zone contiguë et des critères de « raisonnabilité »,

par **Herbert W. BRIGGS**,
Professeur de droit international à la Cornell-University.

La récente législation sur la contrebande ⁽¹⁾ aux Etats-Unis soulève diverses questions intéressantes pour le légiste international. Les difficultés que suscitait pour les autorités américaines la prévention de la contrebande sous l'ancienne loi de prohibition sont bien connues; cette loi aboutissait finalement à une série de conventions sur l'alcool. Après l'abrogation de la loi de prohibition, le 5 décembre 1933, et après la législation de la fabrication, de la vente et de l'importation de boissons alcoolisées, on s'attendait à ce que cessât le trafic de contrebande. En effet, les instructions données à la Garde des côtes des Etats-Unis, « la première ligne de défense contre les rum-runners », furent réduites d'une manière drastique pour l'année 1935. En fait, le Secrétaire de la Trésorerie estimait (le 8 mars 1935) que la perte causée au fisc américain par l'importation illégale de l'alcool aux Etats-Unis après l'abrogation se chiffrait à plus de 30 millions de dollars par an ⁽²⁾. Tandis que le nombre de bateaux de contrebande, rôdant près de la côte des Etats-Unis, était seulement de deux en mars 1934, en mars 1935 trente-neuf bateaux étrangers étaient « connus par la Garde des côtes pour être régulièrement engagés dans le trafic illicite de

⁽¹⁾ Du 5 août 1935: 49 *U. S. Statutes* 517, C. 438; 49 *U. S. Code Annotated*, secs., 1701-1711. Trois brefs articles sur cette législation ont été publiés aux Etats-Unis: J. H. ROBERTSON dans 35 *Michigan Law Review* (1937), 1146-1157; P. C. JESSUP dans 31 *American Journal of International Law* (1937), 101-106; et S. J. SPINGARN, cité plus loin. Le texte complet en anglais de la loi de 1935 contre la contrebande se trouve dans 31 *A. J. I. L.* (1937), Supplément, pp. 183-197.

⁽²⁾ Hearings on the Anti-Smuggling Act (H. R. 5496) before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives. 74th Congress, 1st Session. Government Printing Office, Washington, 1935, P. 1. Dans la suite cité de la manière suivante: « *Hearings* ».

l'alcool », et rôdant précisément en dehors de la limite des douze milles des *customs waters* ^(*). Le système employé par la contrebande d'alcool et la technique des contrebandiers ont été décrits par un fonctionnaire du General Counsel's Office du Département de la Trésorerie : « La plupart des bateaux destinés à la contrebande de l'alcool sont d'origine étrangère, car cela leur assure une certaine immunité. Ils sont facilement reconnaissables par la construction, pourvus de moteurs Diesel, de profil bas, en moyenne au-dessous de 125 tonnes, d'un type étroit « demi-chasseur », peints d'une sale couleur de guerre, on les remarque aisément de près, mais ils sont méconnaissables à quelque distance. Remplis d'alcool jusqu'à plat-bord (ils sont généralement chargés de 12.000 à 15.000 gallons), ils travaillent entre les ports des eaux canadiennes et des bases sans cesse changées aux Indes occidentales ou en Amérique centrale, ils font en moyenne des tournées d'un mois. En rôdant au large de nos côtes à chaque tournée, en dehors, précisément, de nos eaux territoriales, pendant des journées entières, et parfois des semaines, ils attendent une occasion d'échapper à la surveillance permanente des gardes-côtes, et glissent leur chargement à terre à la faveur d'une nuit brumeuse et sans lune. Parfois ils conduisent eux-mêmes leurs chargements à la côte, mais d'habitude des bateaux de contact viennent à leur rencontre, après entente préalable. Pratiquement tous les bateaux de contrebande ont des postes émetteurs et récepteurs de radio à ondes courtes. La plupart d'entre eux, bien qu'ils figurent nominalement sur des registres étrangers, appartiennent à des Américains ou sont contrôlés par eux; leurs mouvements et leurs contacts sont dirigés de la côte par des stations clandestines de T. S. F. S'ils réussissent à mettre à terre leur chargement d'alcool, ils prennent alors un autre chargement. S'ils n'y réussissent pas, ils peuvent mener leur chargement d'alcool dans quelque port étranger, ou, ce qui est plus probable, le décharger sur un autre navire de contrebande, fraîchement approvisionné, ou sur un navire de dépôt plus important, qui se trouve plus éloigné et sert de base d'approvisionnement et de chargement. Il résulte du rapport que de vastes opérations syndicales se cachent derrière ces faits. La Trésorerie surveille

(*) *Hearings*, p. 1.

ces opérations de très près. Depuis plusieurs années la Garde des côtes a établi un dossier complet sur l'histoire, les chargements et les mouvements de chaque bateau repéré comme étant engagé dans la contrebande d'alcool. Elle l'a fait grâce aux informations recueillies par des consuls et des agents du Trésor à l'étranger, par l'interception des ondes de T. S. F., et par différentes autres méthodes d'espionnage » (1).

Mais avec une côte ayant plus de 10.000 milles d'étendue, il était pratiquement impossible d'empêcher que les bateaux rôdeurs ne violent la loi (2). En raison de la nature du problème en présence duquel il se trouvait, le Département de la Trésorerie prépara, vers la fin de l'année 1934, une nouvelle législation pour prévenir la contrebande. Le projet de loi, qui fut attentivement rédigé par le Département de la Trésorerie, fut voté par le Congrès et prit force de loi le 5 août 1935.

I

Dans le but d'empêcher radicalement l'importation illicite d'alcool aux Etats-Unis, venant de la haute mer, les dispositions de la loi sur la contrebande comprennent différents ordres de mesures :

1) Des mesures pour l'extension souple du contrôle douanier dans la zone de contrôle connue sous le nom de « customs-enfor-

(1) Stephen J. SPINGARN : « The History and Results of the Smuggling Act », 3 *Federal Bar Association Journal* (1937), pp. 33-4.

(2) Voici un exemple donné par le Secrétaire de la Trésorerie, Morgenthau, au Comité de la Chambre des Représentants :

« L'an dernier, nous en avons eu un exemple avec le *Mogul* à la côte méridionale de la Californie. Ils avaient l'audace de me télégraphier : « Si vous ne nous laissez pas entrer et si vous ne laissez pas passer cette matière par les douanes, nous la ferons entrer par n'importe quel moyen. » Cela constituait, à mon avis, un tel affront pour le Gouvernement des Etats-Unis que nous primes la décision d'envoyer onze bateaux des Gardes-côtes, hors de la limite des 12 milles, pour entourer ce navire; nous avons employé des avions de la flotte et mis ce bateau sous une surveillance permanente et finalement nous l'avons eu par la faim, alors qu'il était contraint de quitter les eaux et de repartir pour le Mexique. Mais ce fut une très vaste opération et nous n'avons pas l'équipement nécessaire pour agir de même chaque fois que nous apprenons la présence d'un « rummy » en dehors de la limite des 12 milles. Nous ne pouvons pas envoyer toute la flotte pour entourer ce bateau et nous poster en cet endroit. Dans ce cas particulier, cela a pris des mois entiers, mais nous avons affamé le bateau. » *Hearings*, p. 16.

cement areas » (« superficies soumises au contrôle de la douane »). Ces mesures constituent la plus grande innovation de cette loi et l'examen de leur validité dans le cadre du droit international constituera la partie principale de cet article.

2) Des mesures rendant illégaux certains actes contraires aux intérêts des Etats-Unis, commis n'importe où et par n'importe qui. Par exemple, la section 3 (a) (*) de la loi soumet à la confiscation n'importe quel bateau équipé ou possédé « aux Etats-Unis ou ailleurs, dans le but d'être employé pour détourner les revenus ou pour faire la contrebande de n'importe quelle marchandise aux Etats-Unis », si ce navire est trouvé à quelque endroit soumis à notre contrôle douanier.

Cette mesure, qui fut appliquée au cas du *Reidun* (1), fonde la juridiction sur la théorie de la protection. Le *Harvard Research* écrit au sujet de ce principe de la juridiction : « A part quelques

(*) La sect. 3 est rédigée dans les termes suivants (49 Stat. 518; 19 U. S. C. A., sect. 1703) [Traduction française]:

« Sect. 3. a) Toutes les fois qu'un navire construit, acheté, équipé entièrement ou en partie, ou tenu, aux Etats-Unis ou ailleurs, dans le but d'être employé pour frauder le fisc ou pour faire la contrebande d'une marchandise quelconque aux Etats-Unis, ou pour passer en contrebande une marchandise dans le territoire d'un gouvernement étranger en violant les lois en vigueur dans ce territoire, si, dans la législation de ce gouvernement étranger, il est prévu une amende ou une confiscation pour la violation des lois fiscales des Etats-Unis, ou toutes les fois qu'un navire qui a été trouvé ou découvert comme ayant été employé, ou tenté d'être employé aux Etats-Unis dans un tel but, pour y aider de quelque manière que ce soit, ou toutes les fois qu'un navire des Etats-Unis qui a été trouvé ou découvert comme ayant été employé, ou tenté d'être employé, dans quelque endroit que ce soit, dans un tel but, pour y aider de quelque manière que ce soit, s'il n'a pas été ultérieurement confisqué aux revenus de l'Etat, ce dit navire et son chargement doivent être saisis et confisqués.

b) Tout navire qui est enregistré, possédé ou contrôlé aux Etats-Unis, et tout navire enregistré à l'étranger qui est, directement ou indirectement, la propriété en fait ou sous le contrôle d'un citoyen, d'une association constituée sous la forme de société, possédé ou contrôlé aux Etats-Unis, doivent, dans le sens de cet article, être considérés comme navires des Etats-Unis.

c) Dans le sens de cet article, un navire qui est soumis aux poursuites prévues à l'article 581 de la loi des tarifs de 1930 tel qu'il est modifié, ou un navire qui rôde, ou un navire qui, en n'importe quel endroit dans les eaux douanières américaines ou dans une « customs-enforcement area », oublie d'exposer ses lumières comme la loi l'exige, doivent être présumés *prima facie*, être avoir été ou essayer d'être employés pour frauder le fisc des Etats-Unis.

(1) Cfr. plus loin, pp. 250 et suiv.

rare exceptions, les codes pénaux nationaux contiennent des dispositions basées sur la conception que les États sont compétents pour légiférer pour la protection de leur sécurité et de leur crédit contre des actes délictueux, même quand de tels actes sont commis par des étrangers en territoire étranger. La base d'une telle juridiction est plutôt la nature des intérêts violés que l'endroit où le fait a été commis ou la nationalité du délinquant » (*). La justification du principe de protection se trouve dans « l'insuffisance de la plupart des législations nationales en ce qui concerne la punition des contraventions commises dans le territoire contre la sécurité, l'intégrité et l'indépendance des États étrangers... En raison du fait qu'une majorité écrasante d'États a adopté une législation de ce genre, il est difficile de soutenir qu'une telle législation soit nécessairement un excès de pouvoir tel qu'il est reconnu par le droit international contemporain » (**). En général, les États-Unis ont basé leur législation sur les théories territoriales ou personnelles (nationales) de la compétence pénale, mais, dans de nombreux cas, comme ceux de la contrefaçon ou du faux témoignage devant les fonctionnaires consulaires et diplomatiques américains à l'étranger, les États-Unis ont appliqué la juridiction aux personnes qui sont en effet aux États-Unis pour des infractions commises antérieurement, « indépendamment du lieu de l'infraction ou de la nationalité du coupable » (**).

3) Un troisième ordre de mesures, que l'on trouve dans la loi contre la contrebande, est destiné à contribuer à l'élimination de cette législation protectrice que nous venons de discuter. La section 2 (a) (***) de cette loi punit toute personne (*inter alia*) possé-

(*) *Harvard Research in International Law, Jurisdiction with respect to Crime* (1935), p. 543.

(*) *Id.*, pp. 552, 556.

(**) *Id.*, p. 544.

(***) La sect. 2 (a) est rédigée en ces termes (49 *Stat.*, 518; 19 *U. S. C. A.*, sect. 1702) [Traduction]:

« Sect. 2. a) Toute personne possédant en tout ou en partie n'importe quel navire des États-Unis, qui emploie, ou prend part à, ou permet l'emploi de ce navire dans le but de passer en contrebande, ou de tenter de faire passer en contrebande, ou qui aide à faire entrer en contrebande n'importe quelle marchandise sur le territoire d'un gouvernement étranger en violant les lois en vigueur dans cet État, si la législation de cet État prévoit une peine d'amende

dant en tout ou en partie n'importe quel navire des Etats-Unis, qui emploie ce navire dans le but de violer les lois sur la contrebande de n'importe quel gouvernement étranger, « si la législation de ce gouvernement étranger prévoit une amende ou la confiscation pour la violation des lois fiscales des Etats-Unis ».

La même invitation donnée aux gouvernements étrangers d'adopter une législation réciproque, punissant leurs nationaux en cas de violation de nos lois fiscales, se retrouve dans la section 3 (a) de la loi ⁽¹²⁾. La section 2 (a) de la loi est faite sur le modèle de la loi norvégienne du 25 juin 1926. Il paraît qu'aucune réponse n'a été faite, sous la forme d'une législation réciproque, par un gouvernement étranger depuis l'établissement de la loi américaine contre la contrebande ⁽¹³⁾.

4) Une autre disposition de la loi mérite un commentaire spécial. La section 3 (b) ⁽¹⁴⁾ stipule, notamment, que « dans le sens

ou de confiscation en cas de violation des lois des Etats-Unis relatives aux revenus des douanes, et tout citoyen des Etats-Unis, toute personne y habitant, toute société constituée aux Etats-Unis, qui contrôle ou participe effectivement au contrôle de ce navire, directement ou indirectement, soit sous forme de propriété, de parts collectives, soit de toute autre manière, et permet l'emploi du dit navire à un des buts sus-indiqués, et toute personne trouvée à bord ou dont la présence antérieure est découverte à bord du dit navire employé à un tel usage, et comme participant ou aidant à la réalisation de ce but, peut être condamnée à une amende qui ne peut dépasser 5,000 dollars ou à un emprisonnement qui ne peut être supérieur à deux ans, ou à toutes les deux peines simultanément, l'amende et l'emprisonnement.

b) Doit être considéré comme infraction aux dispositions de cette section, le fait de louer ou de fréter un navire, si le bailleur ou l'affréteur a connaissance, ou si ce navire est loué ou affrété dans des circonstances qui doivent raisonnablement donner lieu de croire que le preneur ou la personne affrétant le navire se propose d'employer ce navire pour un des usages prévus ci-dessus sub litt a), et si ce navire est, en réalité, pendant la durée de ce bail ou de cet affrètement, employé à cet usage.

⁽¹²⁾ Voir plus haut, p. 220. Bien que cela ne paraisse pas avoir été voulu intentionnellement par le législateur, cette section 3 a) rend possible la situation suivante : un navire est équipé en Belgique pour frauder les lois douanières de Norvège; la Norvège a une législation punissant ses nationaux en cas de violation des lois douanières des Etats-Unis; si ce navire belge est, dans l'avenir, trouvé aux Etats-Unis, il pourrait être, semble-t-il, saisi et confisqué aux Etats-Unis, si on prend à la lettre la sect. 3.

⁽¹³⁾ M. Green H. Hackworth, conseiller juridique au Département d'Etat, écrivait à l'auteur, à la date du 23 juin 1938 : « Au sujet de votre enquête relative à la législation réciproque étrangère, je vous prie de noter que, pour autant que je suis informé, une action de caractère réciproque n'a pas été intentée par des gouvernements étrangers depuis l'adoption de cette législation. »

⁽¹⁴⁾ V. le texte de cette section 3b) plus haut, p. 220.

de cette section » tout navire enregistré à l'étranger, dont la propriété ou le contrôle bénéficiaire est américain, doit être considéré comme américain. Cette disposition, qui a cet effet malheureux de substituer la propriété ou le contrôle à l'enregistrement comme critère de la nationalité d'un navire ⁽¹⁵⁾, est visiblement basée sur le cas du *I'm Alone* ⁽¹⁶⁾. En l'espèce le *I'm Alone* « un navire britannique enregistré au Canada », avait été employé pendant plusieurs années à la contrebande de l'alcool aux Etats-Unis. Il avait été découvert en 1929 en dehors de la limite des trois milles, mais à une distance d'une heure de navigation de la côte des Etats-Unis, et coulé après une poursuite acharnée en haute mer. Les commissaires américains et canadiens, auxquels ce cas fut soumis pour arbitrage, estimèrent que la destruction voulue et avouée du navire canadien n'était pas justifiée dans les circonstances de la cause, et ils accordèrent 25.000 dollars pour cette destruction. Mais, en ce qui concerne le dédommagement pour la perte du navire et de la cargaison, les commissaires adoptèrent la thèse américaine, selon laquelle, bien que le navire fut d'enregistrement canadien et appartint à une société canadienne dont tous les actionnaires étaient des sujets britanniques d'origine canadienne, *de facto* la propriété et le contrôle bénéficiaire du navire appartenait effectivement à un groupe de citoyens américains. Aucune indemnité ne fut donc accordée pour la perte du navire et de la cargaison.

Le but de la section 3 (b) de la loi de 1935 sur la contrebande paraît être d'autoriser les tribunaux des Etats-Unis à considérer l'enregistrement d'un navire saisi pour contrebande uniquement comme preuve *prima facie* de la nationalité. Les avantages d'une telle disposition, limitée « aux buts de cette section » n'apparaissent pas clairement, car la section 3 (a) de la loi soumet à la confiscation aussi bien les navires étrangers que ceux des Etats-Unis. Ce

⁽¹⁵⁾ Cfr. Robert RIENOW, « The Test of the Nationality of a Merchant Vessel » (*Columbia University Press*, 1937), pour une défense bien documentée de l'enregistrement comme critère de la nationalité d'un navire.

⁽¹⁶⁾ *U. S. Department of State Arbitration Series*, n° 2 (1-7), 1931-1935. Pour la critique du rapport des commissaires dans le cas du *I'm Alone*, G. G. FITZMAURICE, « The case of the *I'm Alone* », 17 *British Yearbook of International Law* (1936), 82-111.

qui est certain, c'est que cette stipulation (la section 3 (b) de la loi nationale ne peut avoir, sur le plan international, l'effet de priver un Etat étranger de tout droit légitime sur un navire jouant de son enregistrement.

Voyons à présent la plus grande innovation de la loi sur la contrebande — le « customs-enforcement area » (la superficie soumise au contrôle des douanes).

II

Depuis 1790, les Etats-Unis ont affirmé, par une législation nationale généralement connue sous le nom de « hovering laws », le droit d'exercer la juridiction sur les navires étrangers *en destination des Etats-Unis*, dans l'espace des douze milles marins de la côte, en vue de faire exécuter les règlements douaniers. Dans la loi tarifaire de 1922, le Congrès des Etats-Unis stipulait que tout navire, *qu'il soit destiné ou non pour les Etats-Unis*, pouvait être abordé dans l'espace de 4 lieues (12 milles marins) de la côte, et que les fonctionnaires des Etats-Unis pouvaient « faire usage de toute la force nécessaire pour contraindre le navire à la soumission, et s'il devenait apparent qu'une infraction ou une violation des lois des Etats-Unis avait été commise, pour laquelle ou en connaissance de laquelle ce navire... ou les marchandises... à bord... pouvait être exposé à la confiscation, ces fonctionnaires avaient le devoir de saisir ce navire et de l'arrêter, ou, en cas de fuite ou de tentative de fuite, de poursuivre et d'arrêter toute personne coupable d'une pareille infraction ou violation » (17).

Bien que l'on n'ait aucun souvenir d'une protestation formulée par un gouvernement étranger contre les anciens « hovering acts » (18) des Etats-Unis, la saisie de navires de contrebande britanniques au delà de la limite des 3 milles pour violation de la loi de prohibition, provoquait, en 1922 et en 1923, des protestations diplomatiques de la part de l'Angleterre (19). En conséquence, les Etats-Unis négociaient, entre le 22 mai 1924 et le 25 novembre 1930,

(17) Sec. 581, *Act of Sept. 21, 1922*; 42 Stat. 979.

(18) *U. S. Foreign Relations*, 1875, Pt. I, p. 649; *idem*, 1912, p. 1287.

(19) Ces protestations n'aboutirent à aucune conclusion.

des traités avec seize États⁽²⁰⁾ pour prévenir la contrebande de boissons fortes. Ces seize États avaient convenu, par ces traités, qu'ils ne feraient aucune objection à l'abordage de leurs navires privés dans l'espace comprenant la distance d'une heure de navigation de la côte des États-Unis, pour s'assurer si les navires et les personnes à leur bord ne cherchaient pas à importer des boissons alcooliques aux États-Unis, en violation de la loi en vigueur dans cet État, et, si de justes motifs devaient exister, à la perquisition, à la saisie et à la mise en jugement de ces navires.

Les tribunaux américains ont cependant jugé⁽²¹⁾ que, comme matière de droit constitutionnel, ces traités ne conféraient aucune autorité aux fonctionnaires américains pour saisir des navires étrangers en dehors des 12 milles de la côte des États-Unis. Un des buts de la loi de 1935 contre la contrebande était de combler la lacune existant dans la juridiction entre la limite des 12 milles et la limite d'une heure de navigation et d'autoriser les fonctionnaires américains à saisir des navires — dits « *treaty vessels* »⁽²²⁾, — conformément aux traités, en dehors des 12 milles. Cela devenait entièrement matière de droit interne, à laquelle aucun État ayant signé un tel traité ne pourrait se soustraire.

Toutefois, le but le plus important de la loi était d'en finir avec la contrebande organisée, faite par des navires étrangers, connus

(20) Grande-Bretagne, Norvège, Danemark, Allemagne, Suède, Italie, Panama, Pays-Bas, Cuba, Espagne, France, Belgique, Grèce, Japon, Pologne et Chili. Pour le texte de l'article II du traité avec la Belgique, qui est le modèle de l'article II de tous les autres traités, *cf.* plus loin, p. 229.

(21) Voir, d'une manière générale, Edwin D. DICKINSON : « *Are the Liquor Treaties Self-Executing?* », 20 *American Journal of International Law* (1926), 444-452. Déposant devant le Comité de la Chambre des Représentants, le Dr. Hessel Yntema déclarait à propos des « traités de liqueurs » : « Le traité ne confère aucun pouvoir à personne. Il se borne à dire que le Gouvernement britannique n'entend faire aucune objection, si certaines choses arrivent à des navires britanniques à une certaine distance », *cf.* *Hearings*, p. 13.

De même, C. M. Hester déclarait que « les traités ne sont pas de nature à s'exécuter d'eux-mêmes... Ainsi nos fonctionnaires des douanes ne peuvent pas imposer le respect de nos lois en dehors de la limite des 12 milles. Aussi un des buts de ce projet de loi est-il de combler cette lacune. Si la distance d'une heure de navigation est calculée à la rapidité du navire, et si le navire file, par exemple, à 25 milles par heure, il reste une brèche de 13 milles, et un des buts de ce projet est de fermer cette brèche. » *Id.*, p. 36.

(22) Sous le terme « *treaty vessels* », on doit comprendre les navires appartenant aux États avec lesquels les États-Unis ont conclu des traités pour la prévention de la contrebande des boissons fortes.

comme rôdant au delà des eaux douanières américaines. C'est ici que la loi sur la contrebande votée en 1935 présente un aspect nouveau.

Voici le texte du titre I, section I de la loi :

« SECTION 1. — (a) Whenever the President finds and declares that at any place or within any area on the high seas adjacent to but outside customs waters any vessel or vessels hover or are being kept off the coast of the United States and that, by virtue of the presence of any such vessel or vessels at such place or within such area, the unlawful introduction or removal into or from the United States of any merchandise or person is being or may be occasioned, promoted, or threatened, the place or area so found and declared shall constitute a customs-enforcement area for the purposes of this Act. Only such waters on the high seas shall be within a customs-enforcement area as the President finds and declares are in such proximity to such vessel or vessels that such unlawful introduction or removal of merchandise or persons may be carried on by or to or from such vessel or vessels. No customs-enforcement area shall include any waters more than one hundred nautical miles from the place or immediate area where the President declares such vessel or vessels are hovering or are being kept and, notwithstanding the foregoing provision, shall not include any waters more than fifty nautical miles outwards from the outer limit of customs waters. Whenever the President finds that, within any customs-enforcement area, the circumstances no longer exist which gave rise to the declaration of such area as a customs-enforcement area, he shall so declare, and thereafter, and until a further finding and declaration is made under this subsection with respect to waters within such area, no waters within such area shall constitute a part of such customs-enforcement area. The provisions of law applying to the high seas adjacent to customs waters of the United States shall be enforced in a customs-enforcement area upon any vessel, merchandise, or person found therein.

» (b) At any place within a customs-enforcement area the several officers of the customs may go on board of any vessel and examine

the vessel and any merchandise or person on board, and bring the same into port, and, subject to regulations of the Secretary of the Treasury, it shall be their duty to pursue and seize or arrest and otherwise enforce upon such vessel, merchandise, or person, the provisions of law which are made effective thereto in pursuance of subsection (a) in the same manner as such officers are or may be authorized or required to do in like case at any place in the United States by virtue of any law respecting the revenue: *Provided*, That nothing contained in this section or in any other provision of law respecting the revenue shall be construed to authorize or to require any officer of the United States to enforce any law thereof upon the high seas upon a foreign vessel in contravention of any treaty with a foreign government enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon such vessel upon the high seas the laws of the United States except as such authorities are or may otherwise be enabled or permitted under special arrangement with such foreign government: *Provided further*, That none of the provisions of this Act shall be construed to relieve the Secretary of Commerce of any authority, responsibility, or jurisdiction now vested in or imposed on that officer »⁽²⁾.

Le Titre IV, Sect. 401 de l'Acte stipule, notamment, ce qui suit :

« SECTION 401. — When used in this Act: ...

» (c) The term « customs waters » means, in the case of a foreign vessel subject to a treaty or other arrangement between a foreign government and the United States enabling or permitting the authorities of the United States to board, examine, search, seize, or otherwise to enforce upon such vessel upon the high seas the laws of the United States, the waters within such distance of the coast of the United States as the said authorities are or may be so enabled or permitted by such treaty or arrangement and, in the case of every other vessel, the waters within four leagues of the coast of the United States.

⁽²⁾ 49 U. S. Stat., 517; 19 U. S. C. A., sec. 1701.

» (d) The term « hovering vessel » means any vessel which is found or kept off the coast of the United States within or without the customs waters, if, from the history, conduct, character, or location of the vessel, it is reasonable to believe that such vessel is being used or may be used to introduce or promote or facilitate the introduction or attempted introduction of merchandise into the United States in violation of the laws respecting the revenue. »

Selon les termes employés par la section 1, il est prévu que si le Président désigne certaines parties de la haute mer comme « customs-enforcement area » (superficie soumise au contrôle des douanes), les Etats-Unis affirment leur droit de saisir tout navire étranger dans cet espace et d'imposer les lois fiscales des Etats-Unis à tout navire, à toute marchandise ou à toute personne trouvé dans cet espace, de la même manière que ces lois sont imposées, dans des cas pareils, à tout autre endroit aux Etats-Unis.

On s'explique cette revendication de la juridiction sur des navires étrangers quand on considère l'extension territoriale des « customs-enforcement areas ». La disposition de la section 1 (a), selon laquelle aucun *customs-enforcement area* « ne doit comprendre plus de superficie maritime que 100 milles marins à partir de l'endroit ou de la superficie immédiate que désigne le Président et où un navire ou des navires rôdent et sont présents... » autorise à revendiquer le droit de juridiction dans un espace de 200 milles parallèles à la côte — 100 milles dans toutes les directions sauf au delà des navires qui rôdent ⁽²¹⁾ —, mais, continue la phrase, nonobstant la précédente disposition aucune superficie soumise au contrôle des douanes ne doit renfermer « plus de surface maritime que 50 milles marins en dehors de la limite extérieure des eaux douanières ». Les eaux douanières sont définies par la loi ⁽²²⁾ comme étant « les eaux dans l'espace de 4 lieues (12 milles marins) à partir de la côte des Etats-Unis » pour les Etats sans convention. Les navires appartenant à des Etats qui n'ont pas de traité avec les Etats-Unis, en ce qui concerne la contrebande des boissons fortes, peuvent être saisis, selon les termes de la loi contre la contrebande, dans l'espace de 62 milles en dehors de la côte des Etats-Unis.

⁽²¹⁾ *Cir. The Reidun*, 14 Fed. Supp. (1936), 771, 773.

⁽²²⁾ Voir, plus haut, sect. 401 (c).

La saisie de navires appartenant à des États qui ont conclu des traités avec les États-Unis au sujet de la contrebande de boissons fortes est limitée à une distance d'une heure de navigation de la côte, pour la mise à exécution des lois des États-Unis contre l'importation de boissons alcooliques, en raison de la clause inscrite à la section 1 (b) de la loi contre la contrebande : « que rien de ce qui est prévu à cette section ou dans une autre disposition de la loi fiscale ne doit être interprété dans le sens de permettre ou d'enjoindre à un fonctionnaire des États-Unis d'imposer le respect d'une de ces lois en haute mer à un navire étranger contrevenant à un traité conclu avec un gouvernement étranger, traité autorisant ou permettant aux autorités des États-Unis d'aborder, d'examiner, de fouiller, de saisir, ou, de toute autre manière, d'imposer à ce navire en haute mer les lois des États-Unis, sauf si ces autorités étaient ou pourraient être habilitées à le faire en vertu d'arrangements spéciaux conclus avec ce gouvernement étranger... »

Cependant, sauf en ce qui concerne l'exécution des lois des États-Unis contre l'importation de boissons fortes, des navires des États qui ont un traité peuvent être, éventuellement, saisis en vertu de la loi même 80 ou 90 milles au delà de la côte des États-Unis, puisque les eaux douanières pour les États ayant un traité sont, selon la définition⁽²⁶⁾, les eaux dans une distance d'une heure de navigation à partir de la côte, et la loi admet qu'une « customs-enforcement area » puisse s'étendre à une distance maritime de 50 milles au delà de la limite extérieure des eaux douanières, ce qui peut faire 30 ou 40 milles dans le cas d'un navire rapide appartenant à un État ayant signé un traité.

En examinant le texte de l'article II des différents traités pour la prévention de la contrebande de boissons alcooliques⁽²⁷⁾, on

⁽²⁶⁾ Sec. 401 (c), ci-dessus.

⁽²⁷⁾ L'article II de la Convention du 9 décembre 1925 entre les États-Unis et la Belgique pour la prévention de la contrebande de boissons alcoolisées (qui peut être considéré comme typique à cet égard) est rédigé comme suit (45 Stat. 2457) :

Art. II. (1) Sa Majesté le Roi des Belges accepte que la Belgique n'élève aucune objection à ce que les navires privés, sous pavillon belge, soient abordés, en dehors des limites des eaux territoriales, par les autorités des États-Unis, leurs territoires ou possessions, afin que des questions puissent être posées aux personnes se trouvant à bord et qu'un examen soit fait des papiers de bord, en

peut penser que, tout en consentant à ne pas faire d'objection à l'abordage, à la visite et à la saisie de ses navires dans l'espace d'une heure de navigation de la côte des Etats-Unis pour l'exécution des lois des Etats-Unis contre l'importation de boissons alcooliques, un gouvernement ayant un traité ne consent pas à la saisie en dehors de la limite des 3 milles pour infraction à d'autres lois des Etats-Unis. Mais on peut également estimer que, puisque les traités ne concernent que l'exécution des lois sur l'alcool, il n'y aurait aucune violation d'un traité si les Etats-Unis saisissaient des navires étrangers appartenant à un Etat ayant un traité, en dehors de la distance d'une heure de navigation de la côte, en raison d'une violation d'autres lois sur la contrebande. Le traité n'étant pas violé, la validité internationale d'une telle saisie dépendrait du droit international coutumier. Or, la clause de la section 1 (b) de la loi contre la contrebande n'exclut pas la possibilité de la saisie de navires appartenant à des Etats ayant un traité, dans l'espace de 50 milles au delà de la distance d'une heure de navigation à partir de la côte pour l'exécution des lois sur la contrebande, *excepté* celle contre l'importation de boissons alcooliques ⁽²⁸⁾.

vue de vérifier si le navire ou les personnes à bord, s'efforcent d'importer ou ont importé des boissons alcooliques aux Etats-Unis, leurs territoires ou possessions contrairement aux lois qui y sont en vigueur. Lorsque de telles questions et examens donneront des causes raisonnables de suspicion, une visite du navire pourra être effectuée.

(2) S'il existe une cause raisonnable de croire que le navire a commis ou est en train de commettre ou d'essayer de commettre une infraction aux lois des Etats-Unis, leurs territoires ou possessions prohibant l'importation des boissons alcooliques, le navire pourra être saisi et conduit dans un port des Etats-Unis, leurs territoires ou possessions, pour qu'il en soit décidé conformément aux dites lois.

(3) Les droits conférés par cet article ne seront pas exercés à une distance de la côte des Etats-Unis, leurs territoires ou possessions, supérieure à celle qui peut être traversée en une heure par le navire suspecté de tâcher de commettre cette infraction. Dans ce cas, toutefois, où l'intention serait que le liquide fût transporté aux Etats-Unis, leurs territoires ou possessions par un navire autre que celui qui aurait été abordé ou visité, ce serait la vitesse de cet autre navire et non celle du navire abordé qui servirait à déterminer la distance à partir de la côte jusqu'où le droit dérivant de cet article pourrait être exercé.

⁽²⁸⁾ Il faut, cependant, noter que le but particulier de la loi sur la contrebande était « l'arrêt de la contrebande d'alcool aux Etats-Unis » (*Hearings*, p. 40); et M. C. M. Hester, du Département de la Trésorerie, a affirmé, à plusieurs reprises, devant le Comité de la Chambre des Représentants que « la législation proposée

Manifestement, ces dispositions de la loi contre la contrebande, de 1935, rendent possible la prétention la plus large de juridiction sur des navires étrangers en haute mer, à l'époque actuelle. Le Congrès américain n'était pas indifférent aux dispositions du droit des gens dans ces matières, mais il avait été convaincu par le Département de la Trésorerie de ce que l'exécution de la loi ne serait pas en contradiction avec le droit des gens ⁽²⁹⁾. La validité de la méthode envisagée par la loi sur la contrebande, au regard du droit international, doit être, à présent, examinée à la lumière des arguments formulés par le Département de la Trésorerie, et en relation avec la pratique internationale.

La justification de la loi, donnée par le Département de la Trésorerie, avait été basée, en résumé, sur la validité, en droit international, de la « hovering legislation », à condition qu'il y ait nécessité réelle et qu'une telle législation soit raisonnablement appliquée.

La validité de la zone contiguë.

La distinction entre une zone des eaux territoriales, dans laquelle toutes les lois de l'Etat de la côte peuvent être rendues applicables, et une zone contiguë au delà, dans laquelle un Etat peut exercer un droit de juridiction spéciale sur des navires privés étrangers, a été appliquée depuis longtemps au cours de l'histoire et est, à présent, trop bien établie pour nécessiter un long exposé. Il suffira de donner ici un résumé de la théorie et de la pratique contemporaines.

L. F. Oppenheim écrit à ce propos de la « hovering » législation : « Puisque le droit interne, de l'espèce indiquée précédemment, existe depuis plus de cent ans et n'a pas soulevé d'opposition de la

n'allait pas au delà de la limite d'une heure de navigation à l'égard des pays avec lesquels nous avons ces traités. » (*Ibid.*, p. 18.) L'attitude prise par M. Hester peut être interprétée comme indiquant que le Département de la Trésorerie n'a point l'intention d'imposer la loi aux « treaty vessels » au delà de la limite des traités, mais n'exclut nullement l'interprétation que j'ai donnée plus haut.

⁽²⁹⁾ Le projet de loi a été élaboré et amplement rédigé par le Département de la Trésorerie. Le Département d'Etat, tout en n'étant pas disposé à s'opposer sérieusement à ce projet, ne fut visiblement pas très enthousiaste des termes de la loi. Cfr. *Hearings*, pp. 10, 125, 128 ff., 156 ff., 165.

part d'autres Etats, on peut dire qu'il y a une règle coutumière du droit des gens qui permet aux Etats côtiers, dans l'intérêt de leur législation fiscale et sanitaire, d'imposer certaines obligations aux navires étrangers, en destination de leurs ports, et qui s'approchent, sans y être déjà, de leur bande territoriale maritime »⁽²⁰⁾. Ce point de vue est partagé, après un examen très attentif de la législation douanière, par W. E. Masterson⁽²¹⁾, qui arrive à cette conclusion que la distinction entre la juridiction générale d'un Etat sur une bande étroite d'eau le long de sa côte et une juridiction spéciale plus large destinée à protéger ses intérêts fiscaux, a été soutenue depuis tant d'années par la plupart des Etats maritimes qu'elle finit par devenir une règle coutumière du droit des gens, permettant à un Etat côtier d'exercer la juridiction sur des navires étrangers au delà de ses eaux territoriales. De même Philippe C. Jessup, après avoir cité l'essai de justification du Chief Justice John Marshall dans le cas de *Church v. Hubbart* — selon lequel si de semblables prétentions à la juridiction « sont de nature à vexer et à troubler inutilement le commerce légal de l'étranger, les Etats étrangers résisteront à son exécution. Si elles sont raisonnables et nécessaires pour la protection des lois contre toute violation, ils s'y soumettront »⁽²²⁾, — conclut : « Il paraît cependant y avoir des preuves suffisantes d'acquiescement aux prétentions raisonnables pour justifier l'opinion selon laquelle une règle coutumière du droit des gens est née en vertu de laquelle ces actes peuvent

⁽²⁰⁾ *Oppenheim's International Law*, 5^e éd. (LAUTERPACHT), vol. 1 (1937), section 190 (i).

⁽²¹⁾ W. E. MASTERSON, *Jurisdiction in Marginal Seas — With special reference to Smuggling* (1929), pp. 375-380.

⁽²²⁾ *Church v. Hubbart*, U. S. Supreme Court (1804), 2 Cranch 187. Marshall ajoutait : « Dans certaines mers et sur diverses côtes, on tend à admettre un parcours plus ou moins limité dans lequel s'exerce la surveillance du gouvernement. Ainsi dans la Manche, où une très grande partie du trafic destiné à ou venant de tout le nord de l'Europe passe à travers une mer très étroite, la saisie de navires, lorsqu'on soupçonne une tentative de trafic illicite, doit nécessairement être restreinte à des limites très étroites; mais, au contraire, le long de la côte de l'Amérique du Sud, rarement fréquentée par des navires, sauf pour le commerce illicite, la vigilance du gouvernement pourrait être un peu plus étendue; les nations étrangères se soumettent à de pareils règlements pour autant qu'ils soient raisonnables et réellement nécessaires pour protéger le monopole du commerce colonial que réclament toutes les nations ayant des possessions éloignées. Si ce droit devait être trop étendu, son application serait contestée. »

être considérés comme légaux s'ils sont établis être raisonnables »⁽²³⁾. L'opinion, très sérieusement documentée, de Gilbert Gidel dans son traité monumental « Le Droit international public de la mer », est que « si quelques États très rares refusent de reconnaître une zone contiguë douanière, l'attitude observée par la presque unanimité des États permet de considérer la zone contiguë en matière douanière et fiscale comme une institution du droit commun international ». Il ajoute : « Il convient de remarquer en effet que les « hovering laws » ont fait très rarement l'objet de discussion par les voies diplomatiques. La validité des « hovering laws » n'a été mise en question que vers le milieu du XIX^e siècle par la Grande-Bretagne. On ne relève que peu d'exemples de protestations même à partir de ce moment »⁽²⁴⁾.

Il faut noter que plusieurs projets de conventions, qui sont le résultat de recherches entreprises en commun par des groupes de distingués légistes internationaux, recommandent de distinguer entre une juridiction générale sur les eaux territoriales et des juridictions spéciales sur une zone contiguë. L'article 20 du projet de la « Harvard Research » sur le droit des eaux territoriales (1929) prévoit⁽²⁵⁾ : « La navigation en haute mer est libre pour tous les États. Toutefois, sur la haute mer proche de la mer « marginale », un État peut prendre telles mesures qui lui paraîtraient nécessaires pour l'exécution dans son territoire ou dans ses eaux territoriales, de ses lois ou règlements en matière de douane, de navigation, d'hygiène ou de police, ou pour sa protection immédiate. » La « Harvard Research » ajoute ce commentaire⁽²⁶⁾ : « Un examen de la pratique des États révèle des exemples fréquents d'actes d'autorité, accomplis par l'État limitrophe en dehors de la limite des 3 milles. Il pourrait paraître impossible d'adopter la limite des 3 milles pour l'étendue de la mer « marginale » et de rejeter la possibilité d'exercer quelque autorité sur la haute mer adjacente. Pareille idée ne concorderait pas avec la coutume internationale actuelle et elle ne constituerait pas une modification désirable du

⁽²³⁾ P. C. JESSUP, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction* (1927), pp. 92, 95; cf. également, ch. II.

⁽²⁴⁾ Vol. 3, pp. 439, 446.

⁽²⁵⁾ P. 333.

⁽²⁶⁾ *Id.*, p. 251.

droit actuel. Il paraît, toutefois, possible d'adopter un des points de vue suivants : a) La mer « marginale » doit être définie de telle façon qu'elle couvre cette superficie maximum dans laquelle un Etat côtier peut exercer l'autorité de n'importe quelle façon, et cette définition peut être jointe au refus de toute espèce de pouvoir en dehors de la limite de la mer territoriale; ou b) la mer territoriale doit être définie comme étant une bande sur laquelle l'Etat côtier exerce la pleine autorité, mais il peut être admis que l'Etat côtier puisse accomplir certains actes d'autorité sur la haute mer adjacente, au dehors de cette limite... Pour les raisons qui ont été indiquées antérieurement, c'est ce dernier point de vue » qu'adopte la « Harvard Research » :

De même, l'Institut de Droit international dans sa session de 1928 à Stockholm, rejeta, par 34 voix contre 8, un amendement aux termes duquel la juridiction spéciale sur une zone contiguë devait être basée sur des conventions particulières, et adopta, par 32 voix contre 8, la disposition suivante : « Art. 12. — Dans une zone supplémentaire contiguë à la mer territoriale, l'Etat côtier peut prendre les mesures nécessaires à sa sécurité, au respect de sa neutralité, à la police sanitaire, douanière, et de la pêche. Il est compétent pour connaître, dans cette zone supplémentaire, des infractions aux lois et règlements concernant ces matières. L'étendue de la zone supplémentaire ne peut dépasser 9 milles marins. »⁽²⁷⁾. De la même manière, le projet de convention amendé par Schücking, de Magalhaes et Wickersham pour le Comité des experts pour la codification progressive du droit international distinguait entre une limite de souveraineté de 3 milles et une zone contiguë, en décidant dans son article 2 : « Au delà de la zone de souveraineté, les Etats peuvent exercer leurs attributions administratives fondées sur des raisons douanières ou de nécessité vitale. Y sont inclus les droits de juridiction nécessaires à leur protection »⁽²⁸⁾. Que l'on consulte également l'article 12 du projet 12 de l'Institut américain de droit international : « Les républiques américaines

⁽²⁷⁾ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1928, pp. 667, 669, 758. La zone contiguë de 9 milles fut ajoutée à la limite des 3 milles, faisant ainsi, au total, 12 milles.

⁽²⁸⁾ *Soc. des Nat.*, C. 196, M. 70, 1927, V. 1, pp. 29-75, p. 72. Réimprimé en suppl. spécial à 20 *A. J. I. L.* (1926), p. 141.

peuvent étendre leur juridiction au delà de la mer territoriale, parallèlement à cette mer, sur une distance supplémentaire de... milles marins, pour des raisons de sécurité et dans le but d'assurer l'observation des règlements sanitaires et douaniers » (39).

Enfin, la « Base de discussion » n° 5, présentée par le Comité préparatoire à la Conférence pour la codification du Droit international tenue à La Haye en 1930 s'exprime en ces termes : « Sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales, l'Etat riverain peut prendre les mesures de contrôle nécessaires en vue d'éviter sur son territoire ou dans ses eaux territoriales soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers. Ces mesures de contrôle ne pourront être prises au delà de 12 milles marins à compter de la côte » (40).

A la Conférence de La Haye de 1930, les Etats ne parvinrent pas à s'entendre sur l'étendue de la mer territoriale ou sur la question de la zone contiguë. Cependant, le Prof. Jesse S. Reeves, conseiller technique de la délégation américaine à La Haye, fait à ce propos les commentaires suivants : « Les Etats qui n'exprimaient pas le désir d'une zone contiguë pour l'un ou l'autre motif ne formaient qu'une petite minorité. Les raisons pour lesquelles il fallait reconnaître semblable zone, et la mesure de la juridiction à exercer par l'Etat riverain dans cette zone, soulevaient beaucoup de divergences. Exécution de la législation douanière, surveillance et même contrôle des pêcheries, et sécurité de l'Etat riverain, ce furent là les motifs principaux invoqués en faveur de la théorie de la zone contiguë; on insistait sur l'un ou l'autre de ces motifs d'après la politique ou le point de vue adopté par un Etat particulier » (41).

Une étude des réponses adressées par les gouvernements au Comité préparatoire (42) et des procès-verbaux de la Confé-

(39) Supplém. spécial au *American Journal of International Law*, 1926, vol. 20, p. 324.

(40) *Soc. des Nat.*, C. 74, M. 39, 1929, V. 2, p. 34.

(41) REEVES, « The codification of the Law of Territorial Waters », 24 *American Journal of International Law* (1930), 486, 494.

(42) Société des Nations. Conférence pour la codification du droit international. Bases de discussion, t. II, Eaux territoriales, C. 74, M. 39, 1929, V. 2, pp. 104-193.

rence ⁽⁴³⁾ révèle que les Etats suivants étaient disposés, soit avant soit pendant la Conférence, soit avec des réserves soit sans réserves, à accepter en principe, ou n'étaient pas opposés en principe à admettre une zone contiguë pour diverses raisons : Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Chili, Cuba, Danemark, Egypte, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Turquie, Uruguay, U. R. S. S., Yougoslavie.

Il faut noter que les points de vue exprimés par les gouvernements à cette Conférence en ce qui concerne la validité, la nature et l'extension d'une zone contiguë, ne correspondaient pas toujours avec l'opinion qu'ils avaient exprimée avant la Conférence, ni avec leur pratique antérieure ⁽⁴⁴⁾. Par exemple, la Grande-Bretagne qui avait été longtemps un champion de la « hovering legislation », dans sa réponse au Comité préparatoire et à la Conférence s'opposait à la zone contiguë, mais réitérait sa bonne volonté de négocier des conventions spéciales sur l'extension de la limite des 3 milles ⁽⁴⁵⁾. L'Union Sud-Africaine était d'accord avec la Grande-Bretagne, à part qu'elle déclarait, dans sa réponse au Comité préparatoire, que les Etats peuvent exercer, en dehors de la limite des 3 milles, « les droits spéciaux qui peuvent être convenus ou qui ont toujours été reconnus » ⁽⁴⁶⁾. L'Irlande reconnaissait « que dans certains pays et pour certains buts existent les nécessités du genre de celles exposées dans les Bases de discussion n° 5 » ⁽⁴⁷⁾. La Roumanie, l'Uruguay et la Yougoslavie « réservaient leur attitude » dans la question de la zone contiguë, ce qui indique, peut-être, qu'ils n'étaient pas opposés en principe à pareille zone. Le Japon, tout en étant, en principe, nettement opposé à l'idée d'une zone contiguë, manifestait à la Conférence

⁽⁴³⁾ *Id.* Minutes of the Second Committee (Territorial Waters), C. 351 (b), M. 145 (b), 1930, V. 16, particulièrement pp. 123-125.

⁽⁴⁴⁾ En ce qui concerne la surveillance de la pratique des Etats, avec référence à la prétention à la juridiction dans une zone contiguë, voir GIDEL, *op. cit.*, vol. 3, livre I, chapitre II, spécialement pp. 93-124; JESSUP, *op. cit.*, chap. II; MASTERSON, *op. cit.*

⁽⁴⁵⁾ *S. d. N.*, C. 74, M. 39, 1929, V. 2, p. 162; *S. d. N.*, C. 351 (b), M. 145 (b), 1930, V. 16, p. 126. Cfr. également note 60, plus bas.

⁽⁴⁶⁾ *S. d. N.*, C. 74, M. 39, 1929, V. 2, p. 106. Les italiques ne figurent pas dans l'original.

⁽⁴⁷⁾ *S. d. N.*, C. 351 (b), M. 145 (b), 1930, V. 16, p. 124.

la bonne volonté de discuter la question d'une zone contiguë pour « des pouvoirs douaniers et sanitaires, pour autant qu'ils soient reconnus par les usages existants » (48).

En conclusion, on peut citer Gidel : « Des indications fournies plus haut (livre premier, chapitre deuxième, II, 4^o) sur les dispositions législatives ou réglementaires des différents Etats, concernant l'étendue des espaces maritimes adjacents soumis à leur compétence, il résulte que seuls la Grande-Bretagne et l'Empire britannique, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal, la Yougoslavie et la Colombie n'ont pas institué de zones spéciales douanières, les trois dernières de ces Puissances semblant d'ailleurs ne pas avoir procédé à cette institution pour des raisons de fait, sans être hostiles en principe à la reconnaissance de telles zones » (49).

La théorie de la « Tolérance ».

Si l'on peut considérer que l'existence dans la pratique et, par conséquent, la validité comme coutume légale de la zone contiguë sont, en droit international, bien établies, on est moins d'accord en ce qui concerne l'étendue territoriale et la nature juridique exacte de cette zone. Considérons tout d'abord ce dernier point : Les publicistes qui ont défendu l'exercice de la juridiction dans une zone contiguë peuvent être classés comme suit : 1) ceux qui soutiennent que cet exercice de la juridiction est un droit selon le droit international, et 2) ceux qui le défendent en se fondant sur la théorie de la « tolérance ». En ce qui concerne la défense de la compétence dans la zone contiguë comme *droit* basé sur le droit international coutumier, que l'on consulte les opinions, citées précédemment (50) de Oppenheim, Masterson, Jessup, Gidel, the « Harvard Research », l'Institut de Droit international, « The American Institute of International Law », et le Comité préparatoire de la Première Conférence de codification de La Haye, dans les « Bases » n^o 5.

La théorie de « tolérance », défendue par Sir Travers Twiss,

(48) *Id.*, p. 126.

(49) GIDEL, *op. cit.*, vol. 3, p. 442.

(50) V. ci-dessus, pp. 232 et suiv.

Lord Phillimore, W. E. Hall et Sir Charles Russell, entre autres ⁽²¹⁾, est définie par Twiss de la manière que voici :

« C'est uniquement sous le couvert du *Comité des Nations* en matière commerciale et sanitaire qu'un Etat peut se permettre de renforcer un point de sa loi civile concernant les navires étrangers, qui n'ont pas encore atteint les limites de sa compétence maritime. Un Etat exerce en matière commerciale pour la protection de ses ressources maritimes, et en matière sanitaire pour la protection de la vie de sa population une compétence tolérée, dont l'extension ne paraît pas être bornée par une limite bien marquée. De plus, elle ne peut être exercée dans les eaux juridictionnelles de quelque autre Etat, mais uniquement sur ses propres navires et sur ces navires étrangers seuls qui ont un chargement pour un de ses ports. Si, donc, les lois fiscales ou les règlements de quarantaine d'un Etat sont de nature à être vexatoires ou à troubler inutilement le commerce étranger, les nations étrangères s'opposeront à leur application. Mais si, par contre, ils sont raisonnables et répondent à une nécessité réelle, ils seront admis *ob reciprocam utilitatem*. Dans les cas ordinaires, lorsqu'un navire marchand a été saisi en pleine mer par un croiseur d'une puissance étrangère, alors que ce navire approchait de la côte de cette puissance avec l'intention de faire un commerce illicite, la nation dont le pavillon commercial a été violé, offensé par la saisie, renonce, en pratique, à exercer ses droits à des réparations, son navire étant considéré comme ayant agi avec *mala fides* et, par conséquent, comme ayant forfait, et perdant tout droit à la protection de sa nation » ⁽²²⁾.

Cette théorie de « tolérance » est critiquée par Oppenheim ⁽²³⁾, Piggott ⁽²⁴⁾ et C. C. Hyde. En se référant à l'argumentation développée par Sir Charles Russel dans le « Behring Fur Seal Arbitration » selon laquelle il est entendu que les lois « hovering » admettent « qu'en principe aucun Etat civilisé n'encouragera les infractions aux lois d'un autre Etat, lois dont la justice est recon-

⁽²¹⁾ Cfr. l'opinion du Dr. YNTEMA, dans *Hearings*, pp. 111 et suiv.

⁽²²⁾ TWISS, *The Law of Nations* (1861), p. 263.

⁽²³⁾ *Loc. cit.*, sec. 190 (i).

⁽²⁴⁾ *Nationality* (1907), Part II, pp. 40-52.

nue » et qu'il « permet très volontiers qu'un Etat étranger prenne des mesures raisonnables de prévention, dans une distance limitée en dehors des eaux territoriales... », le professeur Hyde écrit : « Il (Sir Charles) nie, cependant, que de tels actes rencontrent, toujours, dans tous les cas, l'assentiment général, notamment si on a tenté de faire exécuter des lois à une distance considérable de la terre ferme; il nie que dans un tel cas on puisse les défendre comme exercice d'un droit à l'encontre d'un Etat qui élèverait des objections. En admettant l'acquiescement des Etats à l'exercice d'une telle juridiction, même d'un champ très limité, l'éminent avocat pose le fondement le meilleur pour l'existence de ce droit dans le droit international »⁽⁵⁵⁾. Dans le même sens, le professeur Hessel E. Yntema, qui prépare pour le Département de la Trésorerie des Etats-Unis, une « Opinion on the Validity of Hovering Legislation in International Law »⁽⁵⁶⁾, écrit que la théorie de la « tolérance » « reste le droit toléré ou permis par l'acquiescement général qui, ainsi que le juge pertinemment Hyde, constitue la meilleure base pour l'existence du droit. » Il ajoute : « L'exercice du droit est conditionné par le caractère raisonnable attribué aux mesures employées, et à l'étendue soumise à la surveillance; une faute honnête dans l'exécution n'est pas une excuse; si, dans un cas particulier, la saisie est estimée injustifiée, elle peut donner lieu à une protestation de la part du gouvernement étranger; si cette protestation s'avère fondée, elle doit donner lieu à réparation. Il est difficile de résumer toutes ces observations en un simple mot. La théorie de « tolérance », en décrivant cet ensemble d'idées comme un droit toléré, si elle souligne bien ses caractéristiques qualifiées, est, cependant, défectueuse en ce qu'elle suggère que l'existence du droit dépend de l'absence de protestation. Si l'assentiment est la preuve irréfutable du droit, cela ne veut pas dire que le droit puisse disparaître devant une protestation non fondée ». A quoi on peut ajouter les mots de Gidel, qui, après avoir cité Marshall dans *Church v. Hubbard*⁽⁵⁷⁾, écrit : « Cette manière de voir qui

(55) C. C. HYDE, *International Law chiefly as interpreted and applied by the United States*, p. 420.

(56) Imprimé dans *Hearings*, pp. 82-124, 121.

(57) Voir plus haut, p. 236.

s'accorde particulièrement avec la conception que la zone contiguë douanière repose essentiellement sur la courtoisie internationale et sur l'assentiment effectif ou présumé des autres Etats, doit être retenue également dans la conception qui est la nôtre, que la zone contiguë douanière procède d'un véritable droit fondé sur la coutume internationale » (58).

Le critère de « raisonabilité ».

En ce qui concerne l'étendue territoriale de la zone contiguë, les Etats-Unis, depuis 1790 jusqu'avant la promulgation de la loi contre la contrebande de 1935, ont estimé qu'une distance de 12 milles marins convenait parfaitement pour l'application de leur législation douanière (59). Bien que la Grande-Bretagne, avant 1876, ait établi des zones douanières allant de 2 lieues jusque 100 lieues (300 milles marins) (60), peu d'Etats entreprirent d'exercer la juri-

(58) GIDEL, *op. cit.*, vol. III, p. 449.

(59) Durant les négociations relatives au premier traité sur les liqueurs — celui avec la Grande-Bretagne en 1922-1923 — les Etats-Unis proposèrent la reconnaissance, dans le traité et par les deux Etats, d'une zone douanière de 12 milles. Cette proposition fut rejetée par la Grande-Bretagne pour la raison que le fait d'établir une limite en milles pourrait être de nature à affaiblir le principe de la limite des 3 milles des eaux territoriales. La Grande-Bretagne proposait, éventuellement, la formule de « la distance parcourue en une heure de navigation » (limitée exclusivement pour les liqueurs alcooliques) au lieu de la zone définitive de 12 milles. Au surplus, aucun droit réciproque ne fut conféré par le traité. Le *quid pro quo* britannique permettait aux navires britanniques d'avoir des liqueurs à bord, sous scellés, lorsqu'ils étaient dans les ports des Etats-Unis. Cfr. COOK, v. U. S., 288 U. S. (1933), 102. Cfr. également JESSUP, *op. cit.*, ch. VI; MASTERSON, *op. cit.*, pp. 326-352.

En se référant à ce *quid pro quo*, il est intéressant de noter que le Département de la Trésorerie des Etats-Unis établit qu'un des objectifs de la sect. I de la loi sur la contrebande était « de pourvoir à une base effective pour les négociations à entreprendre avec les gouvernements étrangers en ce qui concerne l'extension ou le renouvellement des traités sur les liqueurs. Les traités sur les liqueurs étaient inspirés par la loi de prohibition qui refusait aux bateaux étrangers le droit de transporter des liqueurs à bord dans la limite de nos 3 milles. Dans les traités sur les liqueurs, les bateaux des parties contractantes avaient l'autorisation de transporter des liqueurs comme provision de bateau dans nos eaux territoriales. Avec l'abrogation de cette loi, il se peut que les puissances étrangères contractantes ne désirent plus continuer à appliquer les traités sur les liqueurs, depuis qu'à leur point de vue les raisons sur lesquelles ces traités étaient fondés n'existent plus. » *Hearings*, p. 150.

(60) Loi de Georges III, c. CXXI (12 juillet 1805). Voir MASTERSON, *op. cit.*, pp. 77 et suiv. Il faut noter qu'en dépit de l'opposition britannique à l'idée d'une

diction douanière sur les bateaux étrangers à plus de 12 milles marins de la côte. Les réponses des gouvernements au Comité préparatoire de la Conférence de La Haye (1930) pour la Codification amenèrent le Comité à adopter la limite des 12 milles dans ses « Bases » n° 5, d'après l'accord de l'opinion⁽⁶¹⁾. La zone de 12 milles était également recommandée par l'Institut de Droit international en 1928⁽⁶²⁾, et est celle préconisée par Gidel⁽⁶³⁾.

La « Harvard Research », d'autre part, commente en ces termes l'article 20 de son projet de Droit des Eaux territoriales⁽⁶⁴⁾ : « La distinction entre la mer marginale (de trois milles) qui est soumise à la souveraineté de l'Etat côtier, et la haute mer, est définitivement admise. Au cours des siècles passés, maints Etats ont pris

zone contiguë à la Conférence de Codification (La Haye, 1930), la législation britannique actuelle permet la saisie, sous certaines conditions, des bateaux étrangers au delà de la limite des 3 milles. Un examen des sect. 179, 180 et 200 de la « British Customs Consolidation Act » de 1876 (39 et 40 Vict. C. 36) a convaincu l'auteur de ce que le Dr. Yntema a raison lorsqu'il écrit « que la Customs Consolidation Act de 1876, qui constitue l'actuelle législation de la Grande-Bretagne, et qui a été déclarée conforme aux principes du droit international, contient au moins trois sections suggestives, qui impliquent le droit, toutefois rarement exercé au cours des dernières années en raison de l'absence de contrebande, d'étendre le contrôle douanier à une distance indéfinie en haute mer au delà de la limite des 3 milles aux bateaux et aux sujets étrangers, droit limité dans le cas de la section 179 par la précision que ces navires ou ces personnes devraient être trouvés ou découverts au cours du même voyage, si le bateau appartient en partie à des sujets britanniques ou si la moitié du personnel à bord est britannique, dans une limite de 3 lieues de la côte du Royaume-Uni, ou, en d'autres cas, à une lieue, et, dans le cas de la section 180, limité aux bateaux, appartenant même en partie à des sujets britanniques ou dont la moitié du personnel à bord est britannique. Voici un précédent particulièrement frappant, confirmé par une législation deux fois séculaire, qui souligne ce principe qu'un Etat est en droit, selon ses besoins, de prendre toutes mesures de répression contre la fraude dans ses eaux territoriales, en dehors de la limite de la mer côtière. Le résultat significatif de la longue expérience des lois britanniques de contrôle est que les dispositions actuellement en vigueur s'appliquent apparemment, sans limitation de distance, aux bateaux atteints par ces dispositions qui auront été trouvés dans la distance indiquée de la côte britannique, peu importe l'endroit où le délit dont ils sont coupables a été commis ou la place de la saisie. » *Hearings*, p. 89. Cfr. également JESSUP, *op. cit.*, p. 79.

⁽⁶¹⁾ Voir plus haut, p. 235.

⁽⁶²⁾ Voir plus haut, p. 234.

⁽⁶³⁾ *Op. cit.*, p. 449. GIDEL est désireux « d'assouplir la règle des 12 milles par la règle alternative de la distance susceptible d'être parcourue en une heure par le navire suspect (navire magasin ou navire de contact). » *Id.*, pp. 449-450.

⁽⁶⁴⁾ *Harvard Research* (1929), p. 334. Cfr. le texte de l'article 20 cité plus haut.

certaines mesures en haute mer hors des limites de la mer marginale. Cet article voudrait restreindre l'adoption de semblables mesures à cette partie de la haute mer adjacente à la mer marginale. Il semble inutile de tenter de fixer ce qui est adjacent en nombre de miles, puisque les pouvoirs définis dans cet article ne dépendent pas de la souveraineté sur les *lieux* et ne sont pas limités à une étendue géographique qui pourrait être déterminée. La distance à partir de laquelle ces pouvoirs peuvent être exercés est déterminée non en « mileage », mais par la nécessité de l'Etat côtier et selon la relation entre les intérêts du territoire de cet Etat et les actes posés en haute mer. Le fait de reconnaître que de telles mesures sont correctes lorsqu'on peut démontrer leur nécessité pour l'exécution des lois fiscales, des lois sur la navigation, des lois sanitaires ou de police, ou pour une raison de sécurité immédiate, ce fait modifie, en un certain point, les principes généraux de la liberté de navigation en haute mer, mais cette modification est ici extrêmement limitée, et elle paraît tout à fait raisonnable en raison du fait qu'elle représente une très longue pratique suivie par beaucoup d'Etats. »

Le raisonnement de la « Harvard Research » coïncide, dans une large mesure, avec les vues des auteurs de la loi sur la contrebande. M. C. M. Hester, du Département de la Trésorerie des Etats-Unis, qui participa largement à la rédaction de la loi, faisait remarquer au Comité de la Chambre des Représentants lors de l'examen du projet « ... l'écrasante majorité des nations civilisées a étendu sa compétence pour certains buts de sécurité jusqu'à une distance variable mais considérable au delà des eaux territoriales. Cette zone plus lointaine est parfois désignée comme « eaux juridictionnelles ». On a contesté ici que bien que les limites des eaux territoriales soient fixées dans la pratique internationale (et ceci est, comme on l'a précédemment indiqué, cependant douteux) il n'y ait pas de règles fixes dans les us et coutumes des nations qui prescrivent les limites des eaux juridictionnelles si ce n'est la règle de raisonabilité, et qu'une nation puisse exercer son autorité en haute mer sur l'étendue et la distance qu'elle juge raisonnable et nécessaire pour se protéger, elle-même et ses nationaux, contre tout sévice. Ce principe, qui

doit inspirer la loi aujourd'hui en discussion, a été établi dans le droit américain par le Chief Justice Marshall dans « Church v. Hubbard » (2 Cranch 187 (1804) »⁽⁶⁵⁾.

La loi sur la contrebande et le critère de raisonnabilité.

Lorsqu'on part de l'hypothèse que le critère de raisonnabilité est le principe de base internationale, en relation avec la « hovering » législation, et lorsqu'on se rappelle l'avis de Sir Francis Piggott⁽⁶⁶⁾ selon lequel « les lois hovering sont, en principe, valables et autorisées par le droit des gens aussi longtemps que les conditions essentielles sont remplies : que les dispositions de la loi et que la distance dans laquelle les opérations en haute mer sont autorisées soient raisonnables », la raisonnabilité particulière de la loi américaine de 1935 sur la contrebande peut se défendre par les arguments suivants :

1. La « customs-enforcement area » peut être proclamée seulement si les navires « hovering » sont en effet à un endroit qui ne soit pas situé à plus de 50 milles en dehors de la limite extrême des eaux douanières⁽⁶⁷⁾. La loi entend par « hovering vessel » (titre IV, sect. 401 (d) « tout navire qui est trouvé ou rôdant sur la côte des Etats-Unis, en deça ou au delà des eaux douanières si, d'après les antécédents, l'attitude, le caractère ou la position du navire, on peut raisonnablement estimer que ce bateau est utilisé pour introduire, favoriser ou faciliter l'introduction ou tenter d'introduire des marchandises aux Etats-Unis en contravention avec les lois relatives aux revenus. »

2. De plus, le commerce légitime est protégé par les dispositions de la loi qui autorisent l'examen des navires et, « si quelque marchandise douteuse destinée aux Etats-Unis est trouvée à bord, ou si sa présence antérieure est constatée à bord », la confiscation des bateaux *manifestement suspects*. Donc, selon les dispositions de la section 206 de la loi, les navires qui présentent des indices particulièrement suspects de contrebande sont : 1) les « hovering vessels », tels qu'ils sont définis plus haut; 2) tout navire qui omet

⁽⁶⁵⁾ *Hearings*, p. 62.

⁽⁶⁶⁾ PIGGOTT, *Nationality*, Pt. II, p. 51 (Londres, 1907), cité dans *Hearings*, p. 113.

⁽⁶⁷⁾ Voir sect. 1 (a) et section 401 (c) de la loi, ci-dessus, pp. 226, 227.

d'allumer ses feux conformément à la loi, à tout endroit quelconque dans les eaux douanières ou dans une customs-enforcement area; ou 3) tout navire qui se refuse à se laisser examiner et devient sujet de poursuites; 4) ou tout navire qui est soumis par un traité à l'examen ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁵⁾ Section 206 de la loi sur la contrebande, rédigée comme suit (Traduction):

Sect. 206. « La Section 587 de la loi tarifaire de 1930 (U. S. C., Suppl. VII, titre 19, sec. 1587) est amendée comme suit [Traduction]:

» Sect. 587. — *Examen des navires hovering.*

» (a) Tout navire hovering ou tout bateau qui omet (sauf pour des raisons inévitables) de tenir allumés ses feux comme la loi le requiert, et ce à n'importe quel endroit soit dans les eaux douanières, soit dans l'espace soumis au contrôle douanier établi par la loi contre la contrebande, ou est soumis à quelque poursuite par application de la section 581 de la loi, ou tout navire étranger auquel la sous-section (h) de la dite section 581 est applicable et qui peut, en vertu d'un arrangement spécial avec un gouvernement étranger, être examiné hors des eaux douanières des Etats-Unis, peut être, en tout temps, abordé et examiné par n'importe quel officier des douanes, et les dispositions de la dite section 581 seront appliquées, aussi bien en dehors que dans son district, et lorsque cet officier est autorisé à examiner ce bateau, il peut également interroger sous serment son capitaine à propos de sa cargaison et du voyage du bateau, et faire conduire le bateau dans le port des Etats-Unis convenant le mieux pour l'examen de la cargaison, et si le maître (capitaine) de ce bateau refuse d'accéder aux ordres réguliers donnés par cet officier ou ne répond pas, honnêtement et sincèrement, aux questions qui lui sont posées au sujet du bateau, de son chargement, ou de son voyage, ce capitaine peut être condamné à une amende qui ne peut être supérieure à 5.000 dollars ni inférieure à 500 dollars. Si, dans l'examen de ce bateau ou de sa cargaison par un officier des douanes, on devait trouver à bord une marchandise suspecte destinée aux Etats-Unis, ou si la présence antérieure d'une telle marchandise est constatée à bord, ce bateau et sa cargaison seront saisis et confisqués. Toute marchandise (à l'exception des vivres pour la traversée) dont l'importation est prohibée aux Etats-Unis, ou qui consiste en spiritueux, vins, ou autres boissons alcooliques, qui serait trouvée ou découverte à bord, devra être présumée comme étant destinée aux Etats-Unis.

» b) Si un bateau chargé d'une cargaison, découvert en n'importe quel endroit des Etats-Unis, soit dans les eaux douanières, soit dans la zone soumise au contrôle douanier établie selon la loi sur la contrebande, est ensuite retrouvé lesté ou ayant déchargé tout ou partie de sa cargaison, si le capitaine est incapable de rendre compte du port ou de l'endroit où la cargaison ou une partie de celle-ci, consistant dans des marchandises dont l'importation aux Etats-Unis est prohibée ou en spiritueux, vins ou autres boissons alcooliques, a été régulièrement débarquée, ce bateau sera saisi et confisqué.

» c) Aucune des dispositions de cette section ne pourra être interprétée de manière à exposer à la confiscation un bateau qui se rend, de bonne foi, d'un port étranger à un autre port étranger, et qui poursuit sa course, comme le vent et le temps le lui permettent. »

La Section 203 de la loi sur la contrebande est rédigée, partiellement, de la manière suivante [Traduction]:

3. Par cette méthode de baser l'établissement d'une customs-enforcement area sur l'évidence des faits existants, en établissant cette zone uniquement aux endroits où des bateaux hovering particulièrement suspects se trouvent en ce moment, le critère de raisonabilité est établi avant que la zone soumise au contrôle douanier soit établie. Si, au lieu de suivre cette méthode prévue dans la loi, les États-Unis devaient, par leur droit interne, étendre la zone de leurs eaux douanières à une étendue uniforme

Sect. 203 (a). « La section 581 de la loi tarifaire de 1930 (U. S. C., Suppl. VII, titre 19, sec. 1581) est amendée comme suit :

« Sect. 581. — *Abordage de navires.*

» a) Tout officier des douanes peut à tout moment se rendre à bord d'un bateau ou d'un véhicule en tout endroit des États-Unis, ou dans les eaux douanières, ou, s'il y est autorisé, dans les zones soumises au contrôle douanier établies par la loi sur la contrebande, ou en tout autre endroit autorisé, au dehors de comme dans son district, aux fins d'examiner les papiers et autres documents, d'examiner, d'inspecter et de faire des recherches aussi bien sur le bateau que dans n'importe quelle partie de celui-ci, aussi bien que toute personne, toute malle, tout paquet ou toute cargaison à bord, et, pour ce faire, il peut appeler et faire stopper ce bateau ou véhicule et faire usage de tous les moyens nécessaires pour contraindre ce bateau à obéir...

» d) Tout navire ou véhicule qui, à un endroit autorisé, est requis de stopper par un officier de la douane, ou qui est requis de stopper par un signal fait par un bateau au service de la douane, portant l'insigne et le pennant prescrits pour ces bateaux par le Président, ce bateau doit s'arrêter, faute de quoi, s'il lui est requis de s'arrêter, il pourra être l'objet de poursuites et le capitaine du bâtiment sera passible d'une amende qui n'excédera pas 5.000 dollars et ne sera pas inférieure à 1.000 dollars. Il est du devoir des différents officiers des douanes de poursuivre tout vaisseau qui serait passible de poursuites, de l'aborder et de l'examiner, et d'examiner toute personne ou toute marchandise à bord, au dehors aussi bien que dans leurs districts respectifs, et à tout endroit en haute mer, ou, si la chose est permise par les autorités étrangères intéressées, partout où le bateau peut être poursuivi aussi bien qu'à tout autre endroit autorisé.

» e) Si lors de l'examen du bateau ou du véhicule, il appert qu'une infraction à la législation des États-Unis a été commise ou est en train de se commettre rendant ainsi le bateau ou le véhicule, ainsi que la marchandise ou une partie de celle-ci, qui est à bord ou qui a été introduite aux États-Unis par ce bateau ou ce véhicule, passible de confiscation ou d'une amende, ce bateau ou ce véhicule, ou ces marchandises seront saisis et toute personne responsable d'une telle infraction sera arrêtée.

» f) Les différents officiers des douanes devront saisir et s'assurer tout bateau, véhicule ou marchandises qui seraient passibles de saisie, et arrêter les personnes qui seraient passibles d'arrestation, en vertu d'une loi quelconque sur les revenus, aussi bien hors de leur district que dans leur district respectif, et user de tous les moyens nécessaires pour les arrêter et les saisir.

» g) Tout navire, dans ou hors des eaux douanières, dont la marchandise est ou a été illégalement introduite aux États-Unis, avec le concours de quelque bateau appartenant aux États-Unis, ou qui appartiendrait, ou serait contrôlé ou géré en commun avec ce dit navire, le dit navire sera considéré comme

de 20 ou de 40 milles de la côte, les nations étrangères, déclarait M. Hester devant le Comité de la Chambre, pourraient objecter que cette façon de faire violerait le droit international, car elle ne correspondrait pas au critère de « raisonabilité ». Au lieu d'étendre notre contrôle douanier sur une largeur uniforme, continuait-il, « nous l'étendons uniquement à la zone dans laquelle nous trouvons des contrebandiers, car nous pensons que cela ne soulèvera pas d'objection de la part d'un pays étranger, et que cela sera conforme au critère de raisonabilité sous l'empire du droit international »⁽⁶⁹⁾. De même, le professeur Hessel Yntema, dont l'opinion est de poids, écrit⁽⁷⁰⁾ que dans la loi contre la contrebande « il n'y a aucune prise de contrôle sur une surface bien délimitée en haute mer, mais uniquement une extension nécessaire, à un moment donné et à un endroit donné, du contrôle de la contrebande le long des côtes des Etats-Unis. » De plus, il affirme que les dispositions de la loi « assurent au commerce maritime légitime la meilleure protection possible contre les interventions du contrôle effectif de la contrebande; permettent à ces mesures d'être exécutées d'une manière correspondant exactement aux besoins variables de l'administration; précisent l'autorité des officiers des Etats-Unis en ce domaine; renforcent les obligations contractées par les Etats-Unis dans les traités; et respectent les considérations qui ont conduit à l'adoption de « la distance parcourue en une heure de navigation par le bateau » dans ce qu'on a appelé les « liquor treaties », notamment l'appréhension exprimée par certaines puissances et selon laquelle une disposition pour l'application des mesures contre la contrebande

étant employé aux Etats-Unis et comme tombant, de ce fait, sous les dispositions de cette section.

» h) Les dispositions de cette section ne seront pas interprétées dans le sens d'autoriser ou d'ordonner à un officier des Etats-Unis d'appliquer les lois des Etats-Unis en haute mer à un bateau étranger en contravention avec les traités d'un gouvernement étranger autorisant ou permettant aux autorités des Etats-Unis d'aborder, d'examiner, de saisir ou d'appliquer au bateau en haute mer les lois des Etats-Unis, sauf si ces autorités y sont ou peuvent y être autorisées par un arrangement spécial conclu avec ce gouvernement étranger... »

⁽⁶⁹⁾ *Hearings*, pp. 73-74. Soumis, naturellement, à une limitation, dans l'espace, de 50 milles hors des eaux douanières.

⁽⁷⁰⁾ *Id.*, p. 84.

sur une distance bien définie en haute mer pourrait constituer un précédent indésirable ».

4. Pour ce qui concerne les réclamations portant sur un bateau saisi dans la zone soumise au contrôle douanier, la déclaration du Président aux termes de laquelle un bateau est « hovering » avec une intention illégale hors des eaux douanières des États-Unis est une déclaration purement *prima facie* rendant seulement possible de juger la cause du plaignant devant un tribunal. Ainsi que le déclarait M. Hester devant le Comité de la Chambre ⁽¹⁾ : « Le plaignant se présentera devant le tribunal et contestera que le gouvernement ait le droit de saisir le bateau à l'endroit indiqué, car, en droit international, le gouvernement n'avait pas le droit d'établir ce contrôle douanier à l'endroit où le bateau a été saisi... Alors le tribunal aura à dire si, oui ou non, en saisissant le bateau, le gouvernement a étendu son contrôle douanier au delà d'une distance raisonnable. »

5. Enfin, naturellement, le caractère raisonnable de la législation hovering, le caractère raisonnable d'une saisie d'un bateau étranger ou de la procédure employée pourra faire l'objet d'une discussion diplomatique entre l'État du plaignant et les États-Unis. Il est bon, toutefois, de rappeler ces mots du professeur Yntema ⁽²⁾ : « l'exercice du droit est conditionné par le caractère raisonnable des mesures employées et de l'étendue de la zone soumise à la surveillance; une faute honnête dans l'exécution n'est pas une excuse; si, dans un cas particulier, la saisie est estimée injustifiée, elle peut donner lieu à une protestation de la part du gouvernement étranger; si cette protestation s'avère fondée, elle doit donner lieu à réparation... La théorie de « tolérance », en décrivant cet ensemble d'idées comme un droit toléré, si elle souligne bien ses caractéristiques qualifiées, est, cependant, défectueuse en ce qu'elle suggère que l'existence du droit dépend de l'absence de protestation. Si l'assentiment est la preuve irréfutable du droit, cela ne signifie pas que le droit puisse disparaître devant une protestation non fondée. »

Pour les raisons exposées ci-dessus, l'auteur de cet article estime

⁽¹⁾ *Id.*, p. 159.

⁽²⁾ *Id.*, p. 121.

que l'idée de la zone soumise au contrôle douanier telle qu'elle est prévue dans la loi contre la contrebande n'est pas contraire au droit international.

Application de la loi contre la contrebande ⁽⁷³⁾.

L'auteur estime, en outre, que l'application et l'administration de la loi contre la contrebande au cours d'une période de trois années ont également été conformes au critère de « raisonnable ». Jusqu'à présent cinq zones soumises au contrôle douanier ont été proclamées conformément à la loi, dans la période comprise entre le 7 août et le 27 décembre 1935. Depuis 1935, aucune zone nouvelle n'a été annoncée. Le nombre de bateaux contrebandiers, qui était de 39, avant que l'Acte n'ait force de loi, est tombé à zéro en juillet 1936. Depuis lors, le nombre des bateaux hovering, signalés ou reconnus de la côte des Etats-Unis, a été le suivant : en août 1936, un; de septembre à décembre 1936, aucun; en décembre 1936, deux; de janvier à avril 1937, un; avril 1937, trois; mai 1937, deux; juin-août 1937, un; août 1937, deux; septembre 1937, un; octobre 1937 à avril 1938, aucun; avril 1938, deux ⁽⁷⁴⁾. Il n'a pas été jugé nécessaire, cependant, de proclamer de nouvelles zones de contrôle douanier depuis 1935. Citons ici M. Oliphant, Conseiller général du Département de la Trésorerie ⁽⁷⁵⁾ : « C'est l'opinion du Département de la Trésorerie que la loi contre la contrebande a, au mieux, atteint le but qu'elle recherchait. Elle a été extrêmement efficace en supprimant la contrebande exercée au moyen de bateaux hovering et de bateaux de contact au large de nos côtes. S'il y a eu des infractions sporadiques de la part de bateaux hovering depuis les environs de juillet 1936, on ne découvre aucun signe d'un retour aux opérations de contrebande entreprise sur une grande échelle, et l'organisa-

⁽⁷³⁾ Pour la préparation de cette section sur l'application de la loi, l'auteur a été heureux de pouvoir compter sur le généreux concours de l'honorable Herman Oliphant, conseiller général, Département de la Trésorerie des Etats-Unis, et de l'honorable Green H. Hackworth, conseiller juridique, Département d'Etat des Etats-Unis, qui lui ont permis de recueillir des informations supplémentaires qu'il n'aurait pu obtenir autrement.

⁽⁷⁴⁾ Information fournie à l'auteur par le Département de la Trésorerie des Etats-Unis.

⁽⁷⁵⁾ Lettre de M. Oliphant à l'auteur en date du 23 mai 1938.

tion de groupements pour la fraude de liqueurs, si actifs dans leurs opérations au large des côtes avant la mise en application de la loi, paraît ne plus exister... A mon avis, la loi contre la contrebande a joué un rôle important dans la suppression quasi totale du problème de la contrebande des liqueurs. Le total des revenus annuels perdus à cause de la contrebande des liqueurs qui était estimé à 30 millions de dollars, même après l'abrogation ⁽⁷⁶⁾, est virtuellement descendu à zéro depuis l'établissement de la loi contre la contrebande. L'exécution plus effective et plus coordonnée du travail du Département de la Trésorerie durant les trois dernières années a été, indubitablement, un grand facteur dans ce résultat; mais on ne peut contester l'effet produit par la loi elle-même contre la contrebande. L'effet le plus important a peut-être été d'ordre psychologique; la crainte produite par la loi dans les cercles organisés pour la contrebande de l'alcool. »

En ce qui concerne le nombre de navires saisis, M. Oliphant écrit : « Suivant les rapports disponibles au Service, il y a eu seize navires saisis par application de la loi contre la contrebande. Douze de ceux-ci furent confisqués, trois furent relâchés, et un cas est encore pendant. » Les seize saisies eurent lieu entre le 7 septembre 1935 et le 25 avril 1936, date de la dernière saisie opérée conformément à la loi. De ces seize navires, onze étaient américains et consistaient, en grande partie, en petits bâtiments de contact, de 7 à 13 tonnes. Aucun problème de droit international ne fut soulevé au cours de la saisie de ces onze navires américains.

Quant aux cinq autres bâtiments saisis par application de la loi contre la contrebande, trois d'entre eux étaient britanniques, un norvégien et un mexicain. Parmi ceux-ci, un navire britannique, le *Popocatapelt* fut saisi à environ 10,2 milles marins de la côte. Un autre navire britannique, le *Pronto*, fut saisi à 7,5 milles de la côte, et le troisième navire anglais, le *Miserinko*, fut saisi à environ 36 milles de la côte. Le navire norvégien *Reidun* et le navire mexicain, *Molokai* furent, tous deux, saisis au port.

Dans le cas du *Reidun*, et dans ce cas seulement, la décision prise par les tribunaux a été publiée. Les renseignements fournis

(76) Abrogation de l'amendement de prohibition.

par le Département de la Trésorerie nous font connaître la procédure suivie et les décisions finales prises pour les bateaux dans les quatre autres cas :

Mexicain M/V *Molokai*. — Saisi au port de Los Angeles, Californie, le 18 mars 1936, pour le motif que ce bateau était soupçonné d'avoir pour dessein de se livrer à la contrebande de l'alcool aux États-Unis. Citation déposée au Tribunal du District des États-Unis pour le District de la Californie méridionale, Division centrale, tendant à saisir le bateau pour infraction à la section 3 de la loi contre la contrebande. La procédure de saisie fut suspendue sous l'ordre de l'Attorney Général, et le bateau rendu au plaignant.

Britannique O/S *Popocatapelt*. — Saisi le 7 septembre 1935 à environ 10,2 milles de la côte. Citation du 24 février 1937 au tribunal de district des États-Unis pour le district de New-Jersey à Camden, N. J., pour infraction à la section 3 (a) de la loi contre la contrebande, et à différentes dispositions de la loi tarifaire de 1930. La procédure en saisie est encore pendante.

Britannique O/S *Pronto*. — Saisi le 20 janvier 1936 à environ 7,5 milles de la côte, avec l'alcool provenant du *Reidun*. Bateau immédiatement confisqué par un agent des douanes à Charleston, S. C., pour violation des sections 3 (a) et 7 de la loi contre la contrebande et différentes sections de la loi tarifaire de 1930.

Britannique O/S *Miserinko* ⁽⁷⁷⁾. — Saisi le 14 mars 1936, à 36 milles environ de la côte. Procès-verbal du 13 avril 1936 au tribunal de district des États-Unis pour le district sud du Maine, à Portland, Maine, pour violation des sections 1 (a) et 3 de la loi contre la contrebande. Bateau confisqué le 17 avril 1936.

Le cas du *Reidun* ⁽⁷⁸⁾ doit être examiné avec plus de détails. Le *Reidun*, un bateau norvégien, quittait Anvers en 1935, avec un chargement d'environ 120.000 litres d'alcool belge à débarquer dans des ports canadiens. En novembre, il arrivait à environ 120 milles au sud de Saint-Pierre-Miquelon, et à cet endroit, en haute mer, à un point « éloigné de plus de 500 milles et d'un peu moins de 600 milles de la côte des États-Unis et de toute customs-

⁽⁷⁷⁾ Pour une discussion de ce cas, voir plus loin.

⁽⁷⁸⁾ (1936, District Court, Eastern District N. Y.) 14 Federal Supplement, 771; 15 *id.*, 112. Cfr. également SPINGARN, *loc. cit.*, p. 52.

enforcement area ou des eaux douanières », il livrait « de grandes quantités d'alcool belge » à des « rum-runners » britanniques (dont le bateau à essence britannique *Pronto*) qui l'y attendaient suivant ce qui avait été précédemment concerté. Ces navires rapides « spread fanwise » (s'éparpillèrent en éventail), vers différents endroits de la côte des Etats-Unis, depuis le Maine jusqu'en Floride, d'aucuns firent progressivement entrer, en contrebande, de l'alcool aux Etats-Unis, d'autres se firent saisir. Le *Pronto* fut saisi et confisqué en janvier 1936⁽⁷⁹⁾. Deux mois plus tard, en mars 1936, le *Reidun* arrivait à New-York, avec un chargement régulier de sucre de Cuba. Il fut saisi dans le port de New-York et poursuivi, *inter alia*, pour violation de la section 205 de la loi sur la contrebande prohibant le déchargement illégal de boissons alcooliques⁽⁸⁰⁾ « à n'importe quel endroit en haute mer adjacente aux eaux douanières des Etats-Unis ».

⁽⁷⁹⁾ Voir plus haut.

⁽⁸⁰⁾ Sect. 205. — « La sect. 586 de la loi tarifaire de 1930 (U. S. C., Suppl. VII, titre 19, sec. 1586) est amendée comme suit [Traduction]:

» Sect. 586. — *Déchargement ou transbordement illicite.*

» a) Le capitaine d'un navire venant d'un port ou d'une place étrangère qui autorise le déchargement de marchandises (y compris les vivres de mer) de ce bateau, à n'importe quel moment après son arrivée dans les eaux douanières et avant que ce bateau n'ait atteint l'endroit désigné pour le déchargement de ces marchandises, et avant qu'il n'ait reçu la permission de décharger, sera passible d'une amende égale à deux fois la valeur de la marchandise, et qui ne peut être inférieure à 1.000 dollars; ce bateau, sa cargaison et la marchandise ainsi débarquée seront saisis et confisqués.

» b) Le propriétaire d'un bateau venant d'un port ou d'une place étrangère qui permet qu'une marchandise (y compris les vivres de mer) dont l'importation est prohibée aux Etats-Unis, ou qui consiste en spiritueux, vins ou autres liqueurs alcoolisées, soit, à n'importe quel endroit en haute mer adjacente aux eaux douanières des Etats-Unis, transbordée, ou placée ou reçue par quelque autre bateau quel qu'il soit, alors qu'il connaît, ou alors que les circonstances lui font connaître que le but est de rendre possible l'introduction, ou la tentative d'introduction de cette marchandise ou d'une partie de cette marchandise aux Etats-Unis, en violation de la loi, sera passible d'une amende égale à deux fois la valeur de la marchandise, et qui ne sera pas inférieure à 1.000 dollars, et le bateau d'où la marchandise a été ainsi déchargée, sa cargaison et ces marchandises seront saisis et confisqués.

» c) Le capitaine d'un bateau venant d'un port ou d'une place étrangère qui permet qu'une marchandise (y compris les vivres de mer) destinée aux Etats-Unis, et dont l'importation aux Etats-Unis est prohibée, ou qui consiste en spiritueux, vins ou autres boissons alcoolisées, soit déchargée sans permis de déchargement, à quelque endroit en haute mer adjacente aux eaux douanières des Etats-Unis, transbordée, placée ou reçue à bord de quelque bateau des Etats-Unis ou de tout autre bateau, propriété d'une personne citoyen des

Dans un jugement provisionnel, le tribunal refusa d'admettre la validité de la saisie faite à New-York pour le motif allégué, et déclara qu'il était « irraisonnable » de croire que le mot « adjacent » dans la section 205 pouvait inclure une distance au delà des eaux douanières qui soit plus grande que la distance permise dans la *customs-enforcement area*, soit 50 milles au delà des eaux douanières. De plus, disait le tribunal, « on peut observer que le Statut contre la contrebande, pour autant que cela concerne les nations ayant un traité, n'a nullement pour intention d'étendre les droits juridictionnels des Etats-Unis au delà de ce qui a été admis par les nations ayant un traité »; l'endroit du transbordement indiqué au procès-verbal n'est pas dans la limite d'une heure de navigation stipulée au traité du 24 mai 1924 entre les Etats-Unis et la Norvège, puisqu' « il n'est pas contesté que le *Reidun* ait une vitesse de 500 milles à l'heure ».

Bien que la décision du tribunal paraisse fondée, la référence

Etats-Unis ou domiciliée aux Etats-Unis, ou d'une société constituée aux Etats-Unis, sera passible d'une amende égale à deux fois la valeur de la marchandise, mais qui ne sera pas inférieure à 1.000 dollars, et le bateau dont la marchandise a été déchargée et cette marchandise seront saisis et confisqués.

» d) Si quelque marchandise (y compris les vivres) déchargée contrairement aux dispositions de cette section, est transbordée, placée ou reçue à bord d'un autre bateau, le capitaine du bateau sur lequel la marchandise est ainsi chargée, ainsi que toute personne concourant ou participant à ce chargement seront passibles d'une amende égale au double de la valeur de la marchandise, et qui ne sera pas inférieure à 1.000 dollars, et ce bateau, sa cargaison et cette marchandise seront saisis et confisqués.

» e) Toute personne qui, aux Etats-Unis ou en deça d'une lieue de la côte des Etats-Unis, est engagée pour, ou aide ou participe au déchargement ou au transbordement d'une marchandise, en conséquence de quoi le bateau est soumis à la confiscation selon les dispositions de cette section, cette personne, en plus des autres pénalités prévues par la loi, sera passible d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas deux années.

» f) Lorsqu'une partie de la cargaison ou des vivres d'un bateau a été déchargée ou transbordée par suite d'un accident, d'une tempête ou pour un autre motif rendant la chose nécessaire, le capitaine de ce bateau et le capitaine du bateau sur lequel cette cargaison ou ces vivres ont été transbordés notifieront, aussitôt que possible, cet acte au Collector du district où le déchargement ou le transbordement ont eu lieu, ou au Collector du district où les bateaux arriveront et aborderont en premier lieu, en lui fournissant la preuve que ces opérations ont été rendues nécessaires par accident, tempête ou toute autre cause de force majeure, et si le Collector reconnaît que le déchargement ou le transbordement est réellement dû à un accident, à une tempête ou à une autre nécessité, les peines définies dans cette section ne seront pas appliquées. »

faite au traité avec la Norvège semble être à côté de la question. Le tribunal a oublié de distinguer entre la saisie en haute mer au delà de la limite du traité, ce qui serait illégal, et une saisie faite à New-York pour une violation antérieure à la législation des États-Unis qui eut de l'effet extraterritorialement. En effet, dans une seconde décision provisionnelle, en ce qui concerne l'affaire du *Reidun*,⁽¹⁾ cette distinction fut soulevée par le tribunal. Dans ce cas subséquent, le Gouvernement des États-Unis avait modifié ses conclusions et invoquait une nouvelle cause de confiscation. La confiscation était basée sur la violation de la section 3 de la loi contre la contrebande⁽²⁾, et, notamment, sur le fait que le *Reidun*, à Anvers, avait été équipé, en partie, dans le but d'être employé pour frauder le fisc américain et avait été employé dans ce dessein. La saisie, à New-York, fut provisoirement admise par le tribunal, tandis que le jugement était tenu en suspens, sur la base de la section 3 de la loi contre la contrebande qui dispose que certains actes commis hors du territoire soumis à la juridiction des États-Unis, mais portant détriment aux États-Unis, sont punissables, bien qu'on ne fasse ni saisie ni essai d'exécution, sauf dans le territoire tombant sous une juridiction. Le juge Galston dit notamment : « Il n'est pas ici question d'infraction aux droits des traités. Il n'y est pas question de fouille ni de saisie en haute mer hors de la zone soumise au contrôle douanier, ni au delà de la distance d'une heure de navigation à partir de la côte. Les termes « aux États-Unis ou ailleurs », tels qu'ils sont employés dans la sous-section, sont, certainement, sans aucune ambiguïté. L'absence des mots « ou ailleurs » dans la législation d'autrefois connue sous le nom de « piracy-statutes » est hautement significative; et pour autant que cela concerne les bateaux étrangers, il n'y a aucune présomption d'une limitation à la distance d'une heure de navigation, ainsi que cela existe dans les autres sections de la loi. Le Congrès peut fort bien avoir eu l'intention de punir les personnes qui conspirent, hors du territoire soumis à sa compétence, pour violer les lois nationales, dans le but de les appréhender et de les punir lorsqu'elles sont trouvées sur le territoire sur lequel il

(1) 1936. 15 *Federal Supplement*, 412.

(2) Voir le texte de la sect. 3 plus haut, p. 4.

est compétent. Si le *Reidun* était équipé, comme on l'a soutenu, pour passer des marchandises en contrebande et pour les introduire aux Etats-Unis, et ce contrairement aux lois fiscales de ce pays, il a couru le risque d'être puni en arrivant dans la zone de contrôle douanier. Une décision au fond dans ce sens fut rendue par le tribunal.

Cependant ce jugement ne fut jamais rendu. Le Gouvernement norvégien protesta contre la saisie du *Reidun* et assura que le Gouvernement norvégien s'efforcera de prévenir les navires norvégiens à ne plus se mêler, à l'avenir, à des entreprises similaires; sous l'ordre de l'Attorney Général, la procédure fut interrompue et le *Reidun* rendu aux plaignants ⁽⁸²⁾.

Il semble qu'à ce jour seul un navire étranger ait été saisi par application de la loi contre la contrebande, en haute mer au delà de la limite des 12 milles des eaux douanières. Ce bateau était le bateau britannique *Miserinko* (53 tonnes, avec une cargaison de 984 caisses d'alcool), et, par conséquent, un « treaty vessel » qui n'était pas soumis à la saisie à une distance supérieure à celle d'une heure de navigation à partir de la côte. Ce cas n'est pas rapporté dans les relations officielles et l'endroit de la saisie n'a pas été nettement fixé. Le Département de la Trésorerie a informé l'auteur de ce que la saisie a eu lieu « près de la côte du Maine, à un point situé à environ 36 milles E.-S.-E. du phare de Boon Island », mais la copie du dossier du tribunal, obtenue par l'auteur, établit que la saisie eut lieu « à un point en haute mer situé à 15,5 milles... de Jeffrey's Ledge Buoy » dans la zone de contrôle douanier n° 5. L'auteur n'a pu vérifier si le *Miserinko* a été saisi dans la limite d'une heure de navigation à partir de la côte. S'il n'en a pas été ainsi, il faut présumer que la saisie a été faite en violation, à la fois du traité des liqueurs avec la Grande-Bretagne et de la section 1 (b) de la loi contre la contrebande. Le Gouvernement britannique n'a pas protesté contre la saisie.

⁽⁸²⁾ Une information obtenue du Département de la Trésorerie et du Département d'Etat. Voir également SPINGARN, *loc. cit.*, p. 52. Le texte de la protestation norvégienne est non recevable, mais, puisque le *Reidun* fut saisi en rade de New-York au cours d'un innocent voyage, on peut croire que la protestation se rapportait plus à l'application extra-territoriale du droit pénal des Etats-Unis, qu'à l'exercice de l'autorité dans la zone contiguë.

Il faut ajouter que le *Miserinko*, quoique enregistré comme navire britannique à Bridgetown, Barbadoes, Indes occidentales britanniques, était la propriété, *de facto*, et sous le contrôle d'un citoyen des Etats-Unis, ainsi que le découvrit le tribunal et, de ce fait, le *Miserinko* devait être considéré, dit le tribunal, comme navire des Etats-Unis, dans le sens de la section 3 (b) de la loi contre la contrebande. La copie de la décision du tribunal établit que « le propriétaire et plaignant de ce navire et de cette cargaison a accepté la confiscation prononcée. »

Il y eut peu de protestations diplomatiques contre la loi et son application. L'auteur a été informé par M. Hackworth ⁽⁴⁴⁾ de ce que « des notes, en date du 17 juin 1935 et du 2 juillet 1935 ont été reçues de l'ambassade britannique et de la légation canadienne demandant des éclaircissements sur les dispositions contenues dans cette législation, alors qu'elle était en discussion au Congrès. Une note datée du 6 août 1935 fut également reçue de l'ambassadeur de Grande-Bretagne à ce sujet. On peut ajouter que le Ministre de Norvège protesta contre la saisie du steamer norvégien *Reidun*, qui fut ordonnée conformément aux dispositions de la loi. Aucune communication n'a été reçue d'un autre gouvernement étranger pour soulever quelque objection au sujet de cette loi. »

A part la seule exception éventuelle du *Miserinko*, on peut donc conclure que l'existence et l'application de la loi contre la contrebande, et ce pendant une période de trois ans, ont, avec succès, mis fin à toute la contrebande d'alcool organisée de la haute mer vers les Etats-Unis, et sans violer les droits des Etats étrangers ni le critère de « raisonabilité ».

(44) A la date du 23 juin 1938.

BF
11/20/39

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

~~HIGHLY CONFIDENTIAL~~

October 13, 1939.

MEMORANDUM FOR
THE SECRETARY OF THE TREASURY

Will you speak to me
about this?

F. D. R.

HIGHLY CONFIDENTIAL MEMORANDUM

October 4, 1939

TO: The President
FROM: Jerome N. Frank, Chairman,
Securities and Exchange Commission

Although there may be no great likelihood of its occurrence, it would seem unwise not to be prepared for the consequences to the economy of the United States of a peace in Europe in the near future. With that in mind I am having some of the staff prepare a highly confidential memo (which I shall review and revise, if necessary before sending it to you) as to the possible effects on the security markets of such a peace (in the light of the current condition of the market) together with suggestions for measures to be adopted in such circumstances. I shall send you such a memo in the next few days.

I respectfully suggest that it might be well if someone, perhaps Secretary Morgenthau, were to call together the representatives of several government Departments and agencies to consider that general problem jointly; in such a conference, special consideration ought probably be given to the necessity of increased government spending, in the event of such a peace, in the light of the present inventory situation and the possible cessation of armament programs abroad.



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

November 1, 1939.

STRICTLY CONFIDENTIAL

My dear Mr. President:

In connection with recent conversations in regard to the handling of the British official account for the purchase of war materials in the United States, the following data are of interest.

On October 31 payments were made to the Federal Reserve Bank of New York, for the account of the Bank of England, as follows:

<u>Amount</u>	<u>From</u>	<u>By order of</u>
\$5,000,000	Barclays Bank	Barclays Bank
1,000,000	Bankers Trust Co.	Martins Bank
5,000,000	" " "	Westminster Bank
3,000,000	Central Hanover Bk. & Tr.Co.	" "
2,500,000	" " " " "	Royal Bank of Scotland
10,000,000	Chase National Bank	Westminster Bank
18,000,000	First Nat'l Bank, Boston	Midland Bank
28,000,000	Guaranty Trust Co.	National Provincial Bank
7,000,000	" " "	Westminster Bank
2,500,000	Irving Trust Co.	Royal Bank of Scotland
3,000,000	National City Bank	Westminster Bank
<u>\$85,000,000</u>		

It would appear that the above payments represent the assembling of dollar balances surrendered to the British Control in accordance with the British Defense (Finance) Regulations. Incidentally, these deposits increase the cash balances of the Bank of England with the Federal Reserve Bank of New York to \$200,988,000 as of this morning.

On October 30 the British Embassy delivered to me a communication in which the Chancellor of the Exchequer stated that he readily accepts the proposal to open a special account with the Federal Reserve Bank of New York, and agrees that the Secretary of the Treasury shall personally and confidentially have access thereto.

While this special account has not yet been established, the preparation therefor obviously is being made through concentrating British official dollar balances in the Federal Reserve Bank of New York.

Yours sincerely,

The President,
The White House.

Wm. M. C. Smith

BSF HMJ/Treas

*File
Personal +
Confidential
1*

For original letters
See: Bullitt folder-Drawer 1-1939

BF

*File
personal +
confidential
BF
Mogulman*

November 3, 1939

CONFIDENTIAL MEMORANDUM FOR
H. M. Jr.,

Please read and return. What
do you think I should say to Bullitt?

F. D. R.

Enclosures

fdr/tmb

Let to the President 10/18/39 from Ambassador Bullitt
Personal and Strictly Confidential enclosing agreement
drawn up by the British Government and Jean Monnet cover-
ing economic cooperation

Sent by messenger 11/3/39.

COPY

THE WHITE HOUSE

BF
Magnuson

November 9, 1939.

MEMORANDUM FOR THE SECRETARY OF THE TREASURY

One of the obstacles to the proper equipment of our country for national defense is the disparity between the rate of production of airplane motors and that of the airplanes themselves. This must be synchronized as soon as possible.

You are hereby directed to work out a policy of depreciation allowance by which the abnormal investment in plant expansion that will be required of the airplane manufacturers will be absorbed over the life of the contracts or during the emergency period.

You are further directed to consult with the appropriate committees of the Congress for the purpose of devising a permanent program whereby the facilities thus created will become a permanent part of the national defense.

(Initialed)-F.D.R.

For the above memo and other material concerning it-
See: Raw File (War Dept folder) Drawer 4-1939--Memo of Dec 26, 1939
to Asst Sec of War on
FOREIGN PURCHASES IN U.S.



THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

November 9, 1939.

File Personal Confidential

BF HMP

~~STRICTLY CONFIDENTIAL~~

To: The President.
From: The Secretary of the Treasury.

The following paragraphs deal with three categories of business relations between the United States and foreign countries:

(1) The Chancellor of the British Exchequer has informed the Secretary of the Treasury that he readily accepts the latter's proposal that a special account be opened with the Federal Reserve Bank of New York, and agrees that the Secretary of the Treasury personally and confidentially have access thereto. This message was received through the British Embassy following conversations in which it was indicated that, as a matter of administration policy, the Treasury would be pleased to see the British Government's account for war purchases in the United States carried with the Federal Reserve Bank of New York, by and in the name of the Bank of England, into which account funds of the British Government would be deposited and from which account official payments would be made. It was stipulated that such account should be exclusively for the purchase of war materials. The desirability was suggested of having a British official in this country designated to draw checks against this war materials account. The British Government has already made a transitory arrangement with the Federal Reserve Bank of New York whereby members of the British Purchasing Commission now in this country are authorized to direct limited payments from the regular account of the Bank of England with the Federal Reserve Bank of New York. The final and definitive arrangements for the special account should be consummated shortly. The French Government has approved such a plan in principle and is perfecting the details for its own special account.

(2) The Chancellor of the Exchequer is sending to the United States a London banker to assist the British Ambassador in arranging details regarding the above mentioned account, and also to act as the British Security Expert in discussing with the Secretary of the Treasury and the Securities and Exchange Commission the question of the disposal of British owned dollar securities on this market. This Government had informed the British Government of its desire that the Treasury and the Securities and Exchange Commission receive daily reports in suitable detail, and be kept informed of prospective plans, with

respect to the disposal of those dollar securities which the British Government contemplates selling in the United States. The British Government has stated that one of the Canadian banks in New York will be appointed the British agent for the actual liquidation of such securities. It is desired that arrangements similar to those of the British Government be made if and when France, Canada or other belligerent countries may plan to sell their United States dollar securities.

(3) The following arrangement is suggested to govern the contacts between the interested foreign governments and representatives of this Government with reference to the purchase of war materials in the United States: An informal committee will be established to represent the American Government, consisting of the following: (a) The Director of Procurement, Treasury Department; (b) The Quartermaster General of the Army; (c) The Paymaster General of the Navy. This committee will serve as the exclusive liaison with reference to procurement matters between this Government and the interested foreign governments. It will hold sessions at least once weekly, and at such more frequent intervals as may be necessary. At these sessions, it will receive an accredited representative of the embassy of any interested foreign government for the purpose of giving consideration to the requirements of such government for supplies, equipment, and materials, in relation to: (a) availability of the desired articles, (b) priorities, and (c) prices. The committee will submit a complete report of its proceedings, acts and recommendations, at least weekly, to the President through Mr. McReynolds.

Henry M. Smith and Jr.

1

THE SECRETARY OF THE TREASURY
WASHINGTON

File
Pharmaceutical
Confidential

BF
HMP

November 29, 1939

My dear Mr. President:

For your information, I am sending you herewith a copy of my letter to the Acting Secretary of the Navy.

Sincerely yours,

Wm. H. Clegg

The President,
The White House.

NOV 29 1939

Sir:

By letter of September 19, 1939, addressed to the Commissioner of Internal Revenue, the Consolidated Aircraft Corporation, San Diego, California, made a request that this Department enter into a closing agreement relative to the method of handling expenditures for additional facilities, in the event that it should be the successful bidder on a contract for patrol bombers for the Navy Department. Under date of October 16, 1939, there was forwarded to the Consolidated Aircraft Corporation a closing agreement prepared in the form necessary for submission. A copy of this closing agreement, so I am informed, was informally transmitted to the Navy Department. In making application for the closing agreement the contractor estimated that the expenditures for additional facilities would amount to \$1,000,000. Under the closing agreement as forwarded to the contractor, it was provided that the contractor would be allowed to charge off during the performance of the contract (1) certain of the expenditures and (2) any other portion of the assets which had no further use to the contractor upon completion of the contract. This agreement was rejected as evidenced by the fact that it was not executed by the contractor and no further negotiations were had with respect thereto.

Under date of November 13, 1939, the contractor filed with the Treasury Department a new request for a closing agreement under the conditions specified by it in its bid then on file with the Navy Department, among which was the approval of a specific and substantial charge-off for additional facilities. Such bid was filed with the Navy Department on October 18, 1939, and was conditioned upon the contractor being allowed to charge off against cost of performing the contract 66-2/3 percent of the cost of such facilities (estimated at \$2,343,499), such charge-off in no event to exceed \$1,542,533. On October 25, 1939, the contractor, by letter to the Bureau of Supplies and Accounts, Navy Department, changed the conditions to a charge-off of 60 percent (not to exceed \$1,500,000), with the proviso that the Navy Department "make partial payments monthly for such sixty percent (60%)" upon presentation of approved invoices. The new request for a closing agreement under the Vinson-Trammell Act is to allow such 60 percent to be charged off against the cost of performing the contract.

The request of the contractor for a closing agreement upon such basis cannot be entertained for the reason that the proposal of the contractor does not involve the determination of depreciation or obsolescence. The substance of the proposed contract for bombers is that the Navy Department shall pay 60 percent of the cost of the additional facilities and that payments under the contract shall be made by the Navy Department as the erection and installation of the additional facilities progresses. The portion of such cost thus borne by the Navy Department cannot be the subject of a depreciation or obsolescence deduction to the contractor. The closing agreement procedure as announced by this Department was for the purpose of assuring contractors the treatment for cost purposes to be accorded investments actually made by them in additional facilities. It is believed that the closing agreement procedure and the Vinson-Trammell Act do not permit allowances to be made in the guise of depreciation or obsolescence deductions solely for the purpose of giving effect to purchases by the Government of facilities for the contractor. To do so would open the door to a negation of the Vinson-Trammell Act.

Under the circumstances, the Treasury Department sees neither sound basis nor necessity for negotiating a closing agreement as requested by the contractor.

Very truly yours,

(Signed) H. Morgenthau, Jr.

Secretary of the Treasury.

The Honorable,

The Secretary of the Navy,

Washington, D. C.