

International Law Studies – Volume 10  
International Law Situations with Solutions and Notes  
U.S. Naval War College (Editor)

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

## SITUATION IV.

### PURSUIT OF NEUTRAL BLOCKADE RUNNER.

(In this Situation it is granted that the Declaration of London is binding.)

There is war between the United States and State X. Great Britain is neutral. The *Moon*, a British merchant vessel, which has sailed from London with a cargo for port C of State X, before which the United States is maintaining an effective blockade, passes the blockading ships in the night and enters port C. When attempting to return the *Moon* is pursued by a cruiser of the blockading squadron. The *Moon* runs into a neutral port, D, near the blockaded port. The cruiser waits outside the three-mile limit. When the *Moon* comes out of port three days later, the cruiser captures her. The master of the *Moon* protests that the capture is not valid and that the pursuit was at an end when he entered the neutral port.

Is the master's protest valid? What should be done?

### SOLUTION.

The pursuit by the cruiser was not abandoned. The protest of the master of the *Moon* is not valid. The captain of the cruiser should send the *Moon* into port for adjudication as prize. If for any reason she should be released by the court, the action of the captain could be justified.

### NOTES.

*Duration of penalty.*—Kleen discusses the grounds of difference of the offense of carriage of contraband and of violation of blockade and argues for a difference in duration of penalty.

C'est ce caractère purement local qui distingue essentiellement les violations de blocus d'avec les autres transgressions de la neutralité. Dans un fait de contrebande, par exemple, le transport est délictueux n'importe où se trouve l'ennemi qui est le but final et à quelle distance de cet ennemi que soient les objets prohibés qui lui sont destinés.

Déjà l'acte de les apporter peut être poursuivi, à une étape quelconque dans le cours du voyage, alors que la destination interdite peut être démontrée comme telle; cela, parce que la signification du secours n'est pas attachée à telle ou telle localité, et que le secours lui-même ne consiste pas dans quelque obstacle mis à une opération liée intimement à une place. Au contraire, le blocus est une telle opération. Inséparable des lieux de son objet, ce n'est que là qu'il peut être violé. (1 *La Neutralité*, p. 630.)

Kleen maintains that—

Un navire pris en flagrant délit de violation de blocus peut être saisi par la force bloquante et traduit devant le tribunal de prises pour être puni selon le paragraphe suivant.

Aucun acte n'est réprimable en dehors de la place et du moment du fait délictueux.

Un navire ne peut être saisi à moins d'être pris pendant son entrée même au port bloqué, ou dans le port, ou bien à son retour de celui-ci avant d'avoir atteint, soit un port ou une eau neutres, soit—sans être poursuivi—la haute mer ou le port non bloqué d'un belligérant. Toutefois, une poursuite commencée sur les lieux du blocus peut être continuée dans la haute mer et dans les eaux des belligérants, si elle est une et non interrompue. (*Ibid.*, p. 636.)

\* \* \* \* \*

Aussi ces publicistes s'accordent-ils à reconnaître que, de même qu'un blocus ne peut être violé que sur ses lieux et qu'il ne peut pas l'être par le voyage, de même la violation ne peut être poursuivie qu'en flagrant délit, ni avant ni après. Avant, aucune mesure quelconque ne peut légalement être prise contre le navire suspect; et après, aucune mesure ne peut être prise autre que celles qui sont motivées par des circonstances et qui sont censées propres à prolonger la phase du fait, à savoir les saisies, soit dans le port même, soit sur la place à la sortie de là, soit enfin sur la haute mer et dans les eaux des belligérants à la seule condition que la poursuite ait commencé au moment du fait et sur la place, et que sa continuation aux dits lieux n'ait pas été interrompue mais puisse être considérée comme une simple suite de l'action dirigée contre le délit pris sur le fait. Au contraire, un navire déjà échappé dont l'action interdite n'a pas été empêchée ni attaquée sur la place du blocus, et qui n'a pas non plus été poursuivi immédiatement, ne peut pas être attaqué après coup et ailleurs, fût-ce pendant le même voyage. Et, une fois dans les ports ou les eaux neutres, il est pour toujours hors de portée de toute poursuite, indépendamment de la fin du voyage. (*Ibid.*, p. 639.)

Other opinions are given in the *Naval War College International Law Situations*, 1908, pages 21–26. Under the situation there considered the precedents and attitude of various States are presented. From that discus-

sion it is evident that by American and British practice prior to 1908 the *Moon* would be liable to capture when coming out of neutral port D and before returning to her port of sailing, London.

*Differences in doctrine.*—Prof. Westlake, writing in 1907, mentions the difference between the Anglo-American and the continental views and says:

The time during which a vessel which has broken a blockade by egress, whether she was in the port at the commencement of the blockade or had entered that port by a successful breach of it, may be captured with condemnation as the result, is subject to a difference between the Anglo-American and the continental schools analogous to that which we have seen to exist as to the commencement of the liability for a breach by ingress. Those who hold that a blockade can only be maintained by a stationary squadron restrict to that squadron the right of vindicating a breach of it. A ship of that squadron may pursue the blockade runner who has succeeded in passing its line to any distance compatible with the maintenance of the blockade by the remainder of the force, but when he has once entered a neutral port the affair is closed and he is free. Those who hold that a blockade may be maintained by cruisers allow any ship of war, whether she has or not been a member of the blockading squadron, to capture the offender at any distance from the blockaded port until his destined voyage is ended, supposing always that the blockade is really in existence at the time of the capture. In the opinion of that school the blockade runner has not got rid of his culpability, deposited it as the phrase is, by entering a neutral port not that of his destination in order to escape pursuit or under stress of weather. On his leaving it the chase can be renewed or taken up by some other ship. (International Law, Part II, Peace, p. 234).

Dupuis states the British position in its extreme form:

Un forceur de blocus sortant du port ne peut être pris, d'après les doctrines françaises, que par un navire de l'escadre de blocus; il ne peut être pris qu'au moment où il essaie de franchir les lignes, où, s'il réussit à les traverser, au cours d'une poursuite commencée sur le champ, achevée avec succès en haute mer.

Les Anglais considèrent que le voyage entier, depuis le port bloqué jusqu'au port de destination, constitue une infraction ininterrompue aux devoirs de la neutralité, une violation flagrante et continue du blocus. D'où il suit que tout croiseur belligérant a qualité pour exercer le *droit de suite*, c'est-à-dire pour opérer la capture du navire forceur de blocus, en quelque point qu'il le rencontre; il n'est pas besoin, pour le prendre sur le fait, que le capteur appartienne à l'escadre de blocus; quel que soit son emploi, il peut et doit réprimer l'acte



hostile qui se poursuit devant lui et qui ne prendra fin qu'à l'arrivée au port de destination.

Que faut-il entendre par le port de destination? La question est de grande importance; les Anglais la résolvent d'une manière rigoureuse. Le port de destination sera habituellement le port désigné dans la charte-partie comme le point final du voyage, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des ports intermédiaires où le vaisseau pourrait relâcher, soit pour prendre ou laisser quelque cargaison, soit pour chercher un abri contre le mauvais temps; à plus forte raison, ne reconnaîtrait-on point la qualité de port de destination au port où la poursuite ou la crainte de l'ennemi engagerait le navire à demander un refuge. Cette solution rigoureuse est d'ailleurs la conséquence logique de la conception anglaise du blocus; puisque le blocus interdit toute communication, tout voyage maritime des lieux bloqués à un port quelconque, l'infraction se mesure au mépris de cette interdiction; elle comprend donc tout le trajet qu'on se propose jusqu'au dernier port où doivent être déchargées les marchandises prises aux lieux bloqués. (La Guerre Maritime et les Doctrines Anglaises, p. 220.)

The French contention has been that the vessel violating a blockade by egress could be taken only in *flagrant délit*. As Pradier-Fodéré says:

Si l'escadre de blocus n'a pu arrêter le navire coupable de violation, elle peut détacher un des vaisseaux qui la composent pour *poursuivre à vue* ce navire, et ce dernier ne sera valablement saisi que s'il est atteint par le vaisseau détaché de l'escadre bloquante avant d'être entré dans un port de son pays, où dans un port neutre, car le droit de prise ne peut s'exercer dans les eaux neutres, et une fois entré dans un port de son pays, ou dans des eaux neutres, s'il en ressort il ne peut plus être question de flagrant délit. Les navires forceurs de blocus ne peuvent être capturés que par les bâtiments de l'escadre bloquante. D'après la doctrine française, en un mot, s'il agit de violation de blocus *par entrée*, le navire neutre qui viole un blocus *par entrée* au port bloqué ne peut être capturé que sur la ligne du blocus, ou sur poursuite commencée de la ligne du blocus, et terminée, avec succès, avant l'arrivée du navire poursuivi, dans un port de son pays ou dans les eaux territoriales d'un Etat neutre; s'il est question de violation *par sortie*, cette violation prend fin dès que les lignes ont été franchies avec succès. Celui qui viole un blocus *par sortie* ne peut être pris qu'au moment où il essaie de franchir les lignes d'investissement, ou au cours d'une poursuite commencée sur le champ et achevée avec succès en haute mer. Dans l'un et l'autre cas de violation la capture ne peut avoir lieu que par les navires de l'escadre de blocus. (8 Droit International Public, sec. 3143, pp. 425-426.)

Bluntschli maintains that a neutral vessel which has violated a blockade by egress may continue its voyage

without liability to capture after it has entered a neutral port. (Das moderne Völkerrecht, 836.) Other writers limit the right of capture to the waters under control of the blockading force or to the period of continuous pursuit on the high seas by a ship of the blockading force. (3 Hautefeuille, Des Droits et des Devoirs des Nations Neutres, p. 154; Heffter, Das Europäische Völkerrecht, 156; 2 Cauchy, Droit Maritime, p. 214; Calvo, Droit International § 1184; Gessner, Le Droit des Neutres sur Mer, pp. 228, 244.)

Ortolan, relying more upon the English precedents, says:

Le délit résultant d'une violation du blocus subsiste généralement pendant tout le voyage, mais l'offense ne suit jamais le navire plus loin que le terme de son voyage de retour. Si le navire qui a commis cette violation est capturé avant la fin de ce voyage de retour, il est considéré comme pris en flagrant délit. (2 Diplomatie de la Mer, p. 354.)

*British Commission on Supply of Food.*—The questions of Sir Gerard Noel and the replies of Prof. Holland before the British Royal Commission on the Supply of Food and Raw Material in Time of War raise the problem of protection in neutral waters:

6799. Do you consider that one of our merchant ships would be actually safe from capture within the three-mile limit of a neutral coast?—I think that rule is one of the best established rules of international law; they differ in stringency, but I think that is as generally accepted as any of them.

6800. And that it would be carried out?—I think you might fairly rely upon it; accidents might occur, of course; there might be pursuit into those waters. That would be illegal, but that might accidentally occur, and would have to be apologized for afterwards. I do think the rule is one of the best established rules of international law.

6801. Then one of our merchant vessels passing through the Mediterranean, and remaining as much as possible in neutral waters, along the coast of Sicily and along the coast of Spain, and so on, would be free from capture by a French cruiser whilst in those waters?—Certainly.

6802. You think they would recognize that?—Yes, there would be a very strong public opinion of the world against any infringement of that. (Report, Vol. II, Minutes of Evidence, p. 237.)

*Question of blockade at the Hague Conference.*—In the proposition in regard to blockade submitted by Italy



and supported by the Brazilian, the Netherlands, the German and other delegations at the Second Hague Conference in 1907, Article 5 provides:

*Un navire ne peut être saisi comme coupable de violation de blocus qu'au moment où il tente de franchir les lignes d'un blocus obligatoire.* (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Tome III, p. 1167.)

The American delegation offered as a substitute for this Article the following:

*Tout navire qui, après qu'un blocus a été dûment notifié, fait voile pour un port ou une place bloqués, ou qui essaie de forcer le blocus, peut être saisi pour violation de blocus.* (Annexe 35, Ibid., p. 1168.)

The British delegation indorsed this substitute. (Ibid., p. 169.)

M. Fusinato of the Italian delegation, speaking upon Article 5, said:

L'article 5 contient la conséquence la plus importante de la notion du blocus, telle qu'elle est fixée par l'article I. Il établit qu'un navire ne pourra être saisi pour violation de blocus qu'au moment où il essaye de forcer la ligne d'un blocus obligatoire. La Délégation des Etats-Unis d'Amérique vient de présenter un amendement (*Annexe 35*) à cet article, qui en modifierait substantiellement la valeur. Il y a lieu toutefois d'espérer qu'on pourra s'accorder sur une base commune d'entente. Quant à nous, nous sommes d'avis que reconnaître l'effectivité du blocus comme la première condition de sa valeur obligatoire, revient à déclarer que le fondement et l'essence du blocus consiste entièrement dans l'exercice réel de la puissance militaire du belligérant sur la zone bloquée. Il s'en suit nécessairement que le blocus ne commence pas, tant que cette puissance militaire n'est pas établie, qu'il cesse, aussitôt qu'elle finit, et que son action et ses conséquences ne peuvent se réaliser là où elle n'existe pas réellement. En d'autres termes, le blocus n'est qu'une action de guerre, inséparable des lieux où elle s'exerce, et dont la violation ne saurait être effectuée et punie que sur ces lieux mêmes. (Ibid., p. 888.)

The discussion of the whole question of blockade at the Second Hague Conference showed so great a diversity of view between the continental and the Anglo-American doctrines in regard to blockade that it was decided to leave the subject of blockade to a subsequent conference of States. (Ibid., Tome I, p. 262.)

*Propositions at the International Naval Conference, 1908-9.*—Various propositions in regard to the dura-

tion of liability to capture of a vessel that had violated blockade were submitted to the International Naval Conference at London. The following is a brief statement of these propositions:

#### Germany:

La capture n'est permise qu'autant que le navire tente de franchir les lignes du blocus ou qu'il est poursuivi *in flagranti* par un bâtiment de la force bloquante. (Proceedings of the International Naval Conference, British Parliamentary Papers, Misc. No. 5 (1909), p. 88.)

#### United States:

The liability of a vessel purposing to evade a blockade, to capture and condemnation begins with her departure from the home port and lasts until her return, unless in the meantime the blockade of the port is raised.

#### Spain:

Le navire qui, après avoir forcé ou tenté de forcer le blocus et étant poursuivi par les vaisseaux bloquants, est perdu de vue par ceux-ci, ou réussit à gagner un port ouvert, devient libre. (Ibid., p. 88.)

#### France:

La violation d'un blocus régulièrement établi résulte aussi bien de la tentative de pénétrer dans les lieux bloqués que de celle d'en sortir après la déclaration du blocus, à moins que ce ne soit dans le délai de sortie accordé. La saisie des navires ne peut, en conséquence, être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer la réalité du blocus.

Le navire qui a traversé les lignes, mais qui reste poursuivi, est de bonne prise. Si la chasse en est abandonnée, la saisie n'en peut plus être pratiquée. (Ibid., p. 88.)

#### Great Britain:

*Breach of blockade outward.*—A vessel which has succeeded in coming out of a port in breach of blockade is liable to capture until the conclusion of the voyage, whether she has touched at an intermediate port or not.

After a blockade has come to an end, a vessel can not be seized for breach of it, either by ingress or egress, except in the case where the blockaded port is captured and a vessel found therein which has entered in breach of blockade. (Correspondence and Documents, International Naval Conference, British Parliamentary Papers, Misc. No. 4 (1909), p. 7.)

#### Italy:

Un navire qui tente de sortir du port bloqué peut être saisi même en dehors de la ligne du blocus, pourvu qu'il ait été poursuivi au moment



où il la franchissait, et rejoint avant qu'il n'ait pu toucher un port neutre. Si le navire a pu franchir sans difficulté et sans obstacles la ligne du blocus, il ne pourra plus être saisi, même s'il arrivait dans un port de la Puissance bloquante. (British Parliamentary Papers, Misc. No. 5 (1909), p. 90.)

### Netherlands:

La violation du blocus a lieu au moment de la transgression de la ligne du blocus. Une poursuite pour violation de blocus pourra s'étendre au delà de la ligne du blocus, mais finira aussitôt que le navire aura atteint un port ouvert ou au moment antérieur de la levée du blocus. (Ibid., p. 90.)

*Observations on place of seizure.*—Having regard to the propositions of the ten States participating, the British Foreign Office prepared for the International Naval Conference preliminary bases of discussion, in order that the attention of the delegates might be focused upon what seemed the essential questions. The observations upon this subject were as follows:

*Lieu de saisie.*—Si l'on examine attentivement ce que la saisie a pour but de sanctionner, on ne peut nier que c'est assurément l'interdiction que proclame le blocus, c'est-à-dire, l'interdiction d'arriver au lieu bloqué. Si parfois, en raison de la disposition tactique de la force bloquante, on a pu considérer que celle-ci formait en fait comme une barrière ou ligne dont elle surveille l'accès, on ne saurait oublier qu'à proprement parler ce n'est pas le passage même de cette ligne qui est l'objet de cette interdiction, mais bien toujours l'arrivée au lieu bloqué.

D'autre part, il est depuis longtemps incontesté que la violation d'un blocus présuppose que le blocus est effectif, c'est-à-dire, que l'interdiction est réellement maintenue par une force suffisante pour en assurer le respect.

Partant de ces idées communes, les Gouvernements en ont séparément poursuivi l'application par des voies, à l'aide desquelles l'analyse doctrinale des auteurs a peu à peu échafaudé des systèmes, qui ont plus obscurci qu'éclairci les résultats pratiquement constatés.

En réalité, les navires condamnés pour violation de blocus sont capturés avant d'avoir accompli véritablement l'acte interdit, c'est-à-dire, avant d'avoir atteint le lieu bloqué, quelque rapprochés qu'ils en puissent être.

Ce qu'exige la saisie c'est que l'acte de violation soit manifestement caractérisé et que la sanction corresponde vraiment à l'infraction.

Ce n'est qu'au fur et à mesure que le navire s'approche du lieu bloqué que l'infraction se caractérise, jusqu'au moment où l'expédition destinée au port bloqué arrive dans le rayon d'action de la force bloquante et alors l'infraction devient manifeste, la saisie est justifiée.

Si ces considérations sont exactes, il semble que les vues exprimées dans les différents Mémoires seraient avantageusement rapportées à leur origine commune, et pourraient se rencontrer dans une formule également commune, énonçant ce qui est, en somme, le résultat pratique auquel elles paraissent toujours aboutir. (*Ibid.*, p. 91.)

*Basis of discussion at the International Naval Conference.*—The basis of discussion was drawn up in the following form:

24. La saisie des navires neutres pour violation de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer la réalité du blocus.

25. Le navire qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué, reste saisissable tant qu'il est poursuivi. Si la chasse en est abandonnée, la saisie n'en peut plus être pratiquée. (*Ibid.*, p. 91.)

*The discussion.*—The discussion of this form was accompanied by certain suggestions as to changes in the phraseology.

The Netherlands delegation proposed—

Si la chasse en est abandonnée, ou si le navire atteint un port neutre, ou bien si le blocus est levé, la saisie n'en peut plus être pratiquée. (*Ibid.*, p. 244.)

Other propositions were also made and discussed, but the question of limit of distance of pursuit was overshadowed by that as to the limit of the area of operation of the blockading fleet.

The instructions to the British delegation referring to this matter were as follows:

There arises in this connection the question as to the limit of distance or time up to which the pursuit of a vessel that has broken blockade outwards may be continued. According to the British theory, the vessel would remain liable to pursuit and capture until she had reached the terminal point of her homeward voyage. The opposing school holds that the right to pursue and capture ceases when the pursuit has been abandoned. His Majesty's Government are advised that the acceptance of the latter view would not be likely to inflict any material injury on the interests of Great Britain. They therefore consider that it will not be necessary to insist on the rigorous adoption of the British principle on this point. (*Correspondence and Documents, International Naval Conference, British Parliamentary Papers, Misc. No. 4 (1909), p. 26.*)

*Rule of the Declaration of London.*—The International Naval Conference at length reached an agreement upon



many questions relating to blockade. The limit of pursuit was the subject of Article 20.

*A vessel which in violation of blockade has left a blockaded port or has attempted to enter the port is liable to capture so long as she is pursued by a ship of the blockading force. If the pursuit is abandoned, or if the blockade is raised, her capture can no longer be effected.*

Of this Article the General Report, which by the approval of the Conference became an official commentary upon the Declaration of London, says:

A vessel has departed from the blockaded port or has tried to enter it. Shall she be indefinitely liable to capture? An absolutely affirmative reply would be too extreme. This vessel must remain liable to capture so long as she is pursued by a ship of the blockading force; it would not suffice that she be encountered by a cruiser of the blockading enemy which did not belong to the blockading squadron. The question whether or not the pursuit is abandoned is a question of fact; it does not suffice that the vessel should take refuge in a neutral port. The ship which is pursuing her can wait her departure, so that the pursuit is necessarily suspended, but not abandoned. Capture is no longer possible when the blockade has been raised. (Naval War College International Law Topics, 1909, p. 55.)

*Application to Situation IV.*—According to the statement of Situation IV, the *Moon* has broken the blockade regularly maintained, and when pursued by a ship of the blockading squadron, the *Moon* runs into a near-by neutral port though not the port from which she sailed. The voyage of the *Moon* is not therefore complete and the pursuit was continuous till the vessel entered neutral waters. In view of the fact that the action of the blockading force is by the Declaration of London confined to the "area of operation," the question of pursuit received special attention. The General Report of the International Naval Conference states under Article 20 of the Declaration of London, "The question whether or not the pursuit is abandoned is a question of fact; it does not suffice that the vessel should take refuge in a neutral port. The ship which is pursuing her can wait her departure, so that the pursuit is necessarily suspended, but not abandoned."



## SOLUTION.

The pursuit by the cruiser was not abandoned. The protest of the master of the *Moon* is not valid. The captain of the cruiser should send the *Moon* into port for adjudication as prize. If for any reason she should be released by the court, the action of the captain could be justified.