

International Law Studies—Volume 11

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.

International Law Situations,

WITH SOLUTIONS AND NOTES.

SITUATION I.

ASYLUM IN NEUTRAL PORT.

States X and Y are at war. The United States is neutral. Colliers belonging to and bound for fleet of State X are steaming along the coast of the United States just outside the 3-mile limit, when they sight a cruiser of State Y. The colliers immediately steam within the 3-mile limit and after 6 hours reach a United States port. The commander of the cruiser requests that the colliers be interned. The senior master of the colliers claims that he is entitled to the privileges of the 24-hour rule and that he will depart immediately, but that the cruiser must remain in port the prescribed time after his departure. With 24 hours' start the colliers can reach the fleet before they can be overtaken by the enemy cruiser.

SOLUTION.

In absence of treaty or other special regulation, the colliers of State X should be allowed to depart within 24 hours.

The cruiser of State Y should be detained 24 hours after the departure of the colliers.

NOTES.

Regulations of Institute of International Law.—The Institute of International Law at its session at The Hague

in 1898 unanimously adopted extended regulations in regard to belligerent vessels in a neutral port:

ART. 38. L'embargo mis sur des navires étrangers ancrés dans un port ne peut être justifié qu'à titre de rétorsion ou de représailles.

Il ne peut être exercé que directement au nom de l'État et par ses préposés.

On doit, autant que possible, faire connaître à ceux qui sont l'objet de cette mesure les motifs qui l'ont imposée et sa durée probable.

L'embargo doit être levé dès que la satisfaction demandée a été accordée. A défaut de satisfaction reçue, il peut être procédé à la vente du navire sur lequel il porte, avec attribution du prix à l'État qui l'a mis.

ART. 39. Le droit d'angarie est supprimé, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, quant aux navires neutres.

ART. 40. Les navires de commerce qui, au début des hostilités ou lors de la déclaration de guerre, se trouvent dans un port ennemi, ne sont pas sujets à saisie, dans le délai déterminé par les autorités. Pendant ce délai, ils peuvent y décharger leur cargaison et en prendre une autre.

ART. 41. Les navires de commerce contraints par un accident de force majeure de se réfugier dans un port ennemi, ne peuvent y être capturés. Ils sont tenus, pendant leur séjour, de se conformer exactement aux prescriptions de l'autorité locale, et de reprendre la mer dans le délai qui leur aura été indiqué.

Si c'est un navire de guerre qui a été ainsi contraint de chercher un refuge dans un port ennemi, il peut être généreux de l'accueillir en lui donnant les moyens de reprendre la mer; sinon, il sera régulièrement capturé.

ART. 42. La concession d'asile aux belligérants dans les ports neutres, tout en dépendant de la décision de l'État souverain du port et ne pouvant être exigée, est présumée, à moins de notification contraire préalablement communiquée.

Toutefois, quant aux navires de guerre, elle doit être limitée aux cas de véritable détresse, par suite de: (1°) Défaite, maladie ou équipage insuffisant, (2°) péril de mer, (3°) manque des moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres), (4°) besoin de réparation.

Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Il en est de même s'il y transporte des malades ou des blessés, et qu'après les avoir débarqués, il soit en état de combattre. Les malades et les blessés, tout en étant reçus et secourus,

sont, après guérison, internés également, à moins d'être reconnus impropres au service militaire.

Un refuge contre un péril de mer n'est donné aux navires de guerre des belligérants que pour la durée du danger. On ne leur fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. Immédiatement après, le navire doit quitter le port et les eaux neutres.

Si deux navires ennemis sont prêts à sortir d'un port neutre simultanément, l'autorité locale établit, entre leurs appareillages, un intervalle suffisant de vingt-quatre heures au moins. Le droit de sortir le premier appartient au navire le premier entré, ou, s'il ne veut pas en user, à l'autre, à la charge d'en réclamer l'exercice à l'autorité locale, qui lui délivre l'autorisation si l'adversaire, dûment avisé, persiste à rester. Si, à la sortie du navire d'un belligérant, un ou plusieurs navires ennemis sont signalés, le navire sortant doit être averti et peut être réadmis dans le port pour y attendre l'entrée ou la disparition des autres. Il est défendu d'aller à la rencontre d'un navire ennemi dans le port ou les eaux neutres.

Les navires des belligérants doivent, en port neutre, se conduire pacifiquement, obéir aux ordres des autorités, s'abstenir de toutes hostilités, de toute prise de renfort et de tout recrutement militaire, de tout espionnage et de tout emploi du port comme base d'opération.

Les autorités neutres font respecter, au besoin par la force, les prescriptions de cet article.

L'État neutre peut exiger une indemnité de l'État belligérant dont il a entretenu soit des forces légalement internées, soit des malades et blessés, ou dont les navires ont, par mégarde ou par infraction à l'ordre du port, occasionné des frais ou dommage.

ART. 43. Une attaque, commencée dans la haute mer, ne peut être poursuivie dans un port ou une rade neutres où s'est réfugié un navire, sans une violation du territoire neutre, qui doit être réprimée par la puissance territoriale, au besoin par la force, et peut donner droit à une indemnité. (17 Annuaire de l'Institut de Droit International, 1898, Session de la Haye, p. 284.)

The Institute of International Law in its session at Edinburgh in 1904 reaffirmed these rules as generally recognized in cases of sojourn of warships of belligerents in neutral ports and their departure from such ports.

(20 Annuaire de l'Institut de Droit International, 1904, p. 336.)

Questions before Institute of International Law, 1910.—The question of hospitality to ships of war in neutral waters was regarded by the Institute of International Law in 1910 as one of the most important of the questions relating to maritime warfare upon which there remained such divergency of opinion as to require extended study and consideration.

The reporters of the committee of the Institute, MM. Ch. Dupuis and A. de Lapradelle, prepared a questionnaire which shows how many problems may easily arise in consequence of the unsettled condition of the relations of belligerents and neutrals in case of war upon the sea. The questionnaire in itself is suggestive:

I. Les ports neutres doivent-ils être assimilés, en ce qui concerne l'asile, au territoire neutre? Les navires de guerre belligérants qui entrent dans un port neutre doivent-ils y être retenus et désarmés, comme le sont les troupes belligérantes qui pénètrent en territoire neutre? Ou bien l'État neutre a-t-il le droit d'accueillir dans ses ports les navires belligérants pour leur permettre ensuite de reprendre la mer? Peut-il donner asile à ces navires sans limitation de nombre? Y a-t-il lieu de distinguer selon que les navires entrent au port se soustraire à la poursuite de l'ennemi ou pour toute autre cause?

II. Si l'État neutre peut admettre dans ses ports et laisser sortir les navires belligérants, est-il maître de fixer, à son gré, la durée et les conditions du séjour des navires belligérants, sans autre limitation que d'interdire la transformation de ses ports en bases d'opérations navales?

III. Doit-on admettre le principe souvent formulé en ces termes: un navire belligérant entré dans un port neutre peut en sortir plus apte à naviguer, non plus apte à combattre?

IV. Si l'État neutre peut permettre la sortie d'un navire de guerre belligérant réfugié dans ses ports et s'il n'est pas libre de déterminer, à sa guise, les conditions du séjour, quelles règles est-il tenu d'observer: 1° en ce qui concerne la durée du séjour; 2° en ce qui concerne les actes à permettre ou à interdire pendant le séjour?

V. Dans quelle mesure, l'État neutre doit-il permettre ou interdire: 1° la réparation des avaries; 2° le ravitaillement en vivres, en combustible?

VI. Est-il tenu de limiter le ravitaillement en combustible à la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus

proche? Que faudrait-il alors entendre par le port national le plus proche? Y aurait-il lieu de tenir compte du sens du voyage des navires?

L'État neutre peut-il autoriser les navires de guerre belligérants à compléter leurs soutes de combustible?

VII. L'État neutre est-il tenu de fixer un laps de temps pendant lequel le navire de guerre belligérant qui se serait ravitaillé dans un de ses ports ne pourrait plus le faire de nouveau? Quel serait le délai minimum? L'interdiction pourrait-elle ne viser que le port où aurait eu lieu le premier ravitaillement, ou devrait-elle viser tous les ports de l'État, ou bien les ports qui seraient à peu de distance (et à quelle distance?) du port où aurait eu lieu le premier ravitaillement?

VIII. L'État neutre est-il tenu d'interdire: 1° la construction; 2° le départ de navires de guerre (non montés par leurs équipages) ou susceptibles d'être transformés en navires de guerre? Y a-t-il lieu de distinguer selon que l'ordre de construction serait ou non antérieur à la guerre?

IX. L'État neutre est-il tenu d'interdire aux prises l'accès de ses ports ou d'y limiter la durée de leur séjour?

X. Lorsque deux navires de guerre ennemis se trouvent dans le même port neutre, l'État neutre est-il libre de fixer, à son gré, l'ordre de leur départ? Doit-il tenir compte de la force respective des deux adversaires, de l'ordre de leur arrivée, de l'ordre de leur demande de départ?

XI. La mer territoriale doit-elle être assimilée aux ports (au territoire maritime) en ce qui concerne la présence des navires de guerre belligérants?

XII. Un État neutre est-il tenu d'interdire le passage dans ses eaux territoriales aux navires de guerre belligérants? A-t-il le droit de l'interdire en totalité ou en partie? S'il a ce droit, peut-il en user même en ce qui concerne les détroits unissant deux mers libres?

XIII. S'il n'est pas tenu d'interdire le passage, est-il tenu d'interdire le séjour dans ses eaux territoriales? Doit-il mettre obstacle au ravitaillement, dans ses eaux, par des navires de transport dont le chargement aurait été pris en dehors de ses propres ports?

XIV. Quelles responsabilités l'État neutre encourt-il s'il tolère dans ses ports ou dans ses eaux territoriales la présence, le séjour ou le ravitaillement illicite de navires de guerre belligérants? Les responsabilités sont-elles les mêmes pour les faits commis dans les eaux territoriales que pour les faits commis dans les ports? (23 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1910), p. 28.)

Some of these questions have received attention in the conferences at the Naval War College in previous years and some are involved in the situation now under consideration, a situation which was proposed in 1910, but deferred to this conference for discussion, as there was not time to devote to it in 1910.

The Institute of International Law had considered in meetings of previous years, particularly in 1906, many of the matters relating to neutrality in time of maritime war. After consideration, tentative answers were given to the questions proposed in 1910. Among these tentative rules were:

ARTICLE 1. L'État neutre est libre de fermer ou d'ouvrir ses ports aux navires de guerre de tous les États engagés dans la lutte.

Il ne doit pas modifier, au cours de la lutte, les règles qu'il a adoptées à moins que l'expérience acquise ait démontré la nécessité d'un changement pour la sauvegarde de ses droits.

Il n'est pas tenu de limiter le nombre des vaisseaux admis simultanément dans ses ports, s'il a pris soin de réserver sa liberté, à cet égard, par des dispositions précises de ces lois.

Toutefois, il est tenu de désarmer et de retenir, jusqu'à la fin des hostilités, les navires de guerre qui se sont réfugiés dans ses ports pour échapper à la poursuite de l'ennemi. (Ibid., pp. 96, 98.)

ART. 11. * * * Lorsque deux navires de guerre portant pavillon de deux belligérants ennemis se trouvent, en même temps, dans un port neutre, un délai de 24 heures au moins doit s'écouler entre la sortie de chacun d'eux. Le droit de sortir le premier appartient au vaisseau qui est entré le premier. Toutefois si celui-ci ne veut pas user de son droit de priorité ou s'il est évidemment plus fort que l'autre, l'État neutre peut autoriser le bâtiment qui est entré le second à sortir le premier.

ART. 12. L'État neutre n'est pas tenu d'interdire le passage, dans ses eaux territoriales, aux navires de guerre belligérants et à leurs prises.

Il peut l'interdire dans les portions de ces eaux qui sont en dehors des routes maritimes nécessaires à la navigation; il doit le permettre dans les détroits qui constituent le seul moyen de passage d'une mer libre à une autre mer libre.

ART. 13. L'État neutre doit interdire aux navires de guerre belligérants, dans ses eaux territoriales, tout séjour qui ne serait pas motivé par la nécessité d'un ravitaillement licite en port neutre. (Ibid., pp. 96, 98.)

The two reporters of the third committee of the Institute were not, however, in agreement upon what should be the rules in regard to neutral hospitality in maritime war, and M. de Lapradelle proposed among other rules the following:

ARTICLE PREMIER. Les navires de guerre de tous les États engagés dans la lutte ont droit à l'hospitalité maritime neutre aux conditions et dans les limites qui suivent.

ART. 2. La mer territoriale et les baies, rades et ports des États neutres leur sont en principe ouverts.

ART. 3. Dans l'intérêt de sa sécurité personnelle, tout État peut, avant l'ouverture des hostilités, limiter par traités, lois et règlements, le nombre et la force des navires de guerre, de même pavillon, ou de pavillons alliés, qui seront admis simultanément dans ses ports, rades ou baies en temps de guerre.

ART. 4. Dans l'intérêt de sa sécurité personnelle, l'État neutre peut fermer celles de ses eaux qu'il juge nécessaire d'interdire aux navires de guerre belligérants, à condition: 1° de resserrer ainsi la navigation sans l'arrêter; 2° de déterminer les zones interdites dès le temps de paix; 3° de les fermer aux navires de commerce des belligérants.

ART. 5. Tout navire de guerre belligérant, qui, même en cas de péril de mer, pénètre dans les eaux neutres interdites, doit être aussitôt désarmé et retenu jusqu'à la fin des hostilités.

ART. 6. L'État neutre doit immédiatement désarmer et retenir, jusqu'à la fin des hostilités, le navire de guerre belligérant qui se réfugie dans ses eaux ouvertes pour échapper à la poursuite de l'ennemi.

ART. 12. Lorsqu'un navire de guerre belligérant se trouve dans un port neutre en même temps qu'un navire de commerce portant le pavillon d'un belligérant ennemi, le navire de guerre ne peut quitter le port neutre moins de 24 heures après le départ du navire de commerce.

Lorsque deux navires de guerre portant pavillon de belligérants ennemis se trouvent, en même temps, dans un port neutre, un délai de 24 heures au moins doit s'écouler entre la sortie de chacun d'eux. Le droit de sortir le premier appartient au vaisseau qui est entré le premier. (Ibid., 128.)

Opinions of publicists on territorial sea.—The question of the use of the territorial sea by belligerents has often been raised and in late years the further question as to whether the same rules should apply to the territorial waters off the coast as apply to the ports and harbors

has received attention. There has been considerable difference of opinion upon this subject.

Prof. Westlake has said :

Le droit de passage innocent dans la mer littorale d'un ami existe pour un État belligérant de même que pour un État jouissant de la paix. À l'exception de ce que dépend de ce droit, que le souverain territorial ne peut pas contester, la mer littorale doit être assimilée aux ports en ce qui concerne la présence des navires de guerre belligérants. (23 Annuaire de l'Institut de Droit International (1910), p. 136.)

Prof. Holland maintained that the territorial sea ought not to be assimilated to the ports except perhaps in case of a probability that there would be a battle which would be a peril to the coast of the neutral state.

M. Harburger said that territorial waters were, so far as concerned the obligations of belligerents, assimilated to ports—

non, eu égard à l'obligation des neutres, qui ne peuvent pas toujours savoir, ou établir s'il y a, dans leurs eaux territoriales, des navires de guerre d'un belligérant et quel en est le nombre, ou combien de temps ils s'y arrêtent. Dans la mesure où l'État neutre est renseigné sur ce point d'une façon certaine, il est lié par les obligations correspondantes. (Ibid., p. 149.)

Prof. Kauffmann maintained that in general the ships of belligerents are under the same restrictions and prohibitions in neutral territorial waters as in neutral ports and harbors.

Sojourn in neutral ports.—M. Ch. Dupuis in 1910, in making a report involving the sojourn and departure of belligerent vessels from neutral ports, said :

Mais lorsque les deux navires ennemis qui se trouvent en même temps dans un port neutre sont deux navires de guerre, l'ordre de sortie est plus délicat à régler. Diverses solutions ont été proposées. La plus rationnelle et la plus séduisante, au premier abord, accorde la priorité au bâtiment le plus faible, mais elle a le défaut d'imposer à l'État neutre un devoir d'appréciation dont l'exercice peut, en certains cas, être difficile et périlleux. D'après une seconde opinion, l'État neutre est libre de fixer, à son gré. l'ordre des départs; il échappe, ainsi, en droit, à toute responsabilité dans ses appréciations; mais s'il use de sa liberté pour décider, dans chaque cas, à sa guise, il risque d'être accusé de

partialité, et s'il en use pour déterminer, au début des hostilités, la règle qu'il s'imposera invariablement à lui-même, cette règle pourra en certain cas, donner l'avantage au navire le plus fort.

On a proposé de régler l'ordre des sorties suivant l'ordre des demandes de départ, mais ce serait inviter le bâtiment le plus puissant à formuler sa demande dès qu'entrerait au port un vaisseau plus faible portant le pavillon de l'ennemi. Enfin l'ordre des départs peut être réglé d'après l'ordre des arrivées. Le navire le plus fort peut être appelé à sortir le premier, mais en raison d'un fait absolument indépendant de la volonté de l'État neutre; la responsabilité de l'État neutre se trouve donc ainsi dégagée. (23 Annuaire de l'Institut de Droit International, p. 88.)

Other opinions were also given. Among these were:
M. Lehr:

L'État neutre doit forcer à partir, le premier, celui des deux navires dont les réparations et ravitaillement indispensables ont été terminés en premier lieu, et n'autoriser le second à sortir, à son tour, que 24 heures après le départ du premier navire. (Ibid., p. 143.)

M. Harburger:

Comme le dispose l'article 16 de la Convention XIII^{me}, c'est l'époque de l'entrée au port qui doit décider de l'ordre à suivre. Mais, si l'un des deux navires est considérablement plus fort que l'autre, il faut accorder, *sans égard* à l'époque de l'arrivée, au plus faible des deux, sur sa demande, la priorité du départ, car autrement le navire le plus fort pourrait stationner dans les environs du port et guetter l'arrivée du navire le plus faible. Si le navire le plus faible était obligé, à raison de son arrivée postérieure, de prendre la mer après le navire le plus fort arrivé en premier lieu, il est à prévoir qu'on sacrifierait ainsi le navire le plus faible au navire le plus fort. Si la raison qui a déterminé l'entrée au port nécessite, de la part du navire arrivé en premier lieu un séjour plus long que de la part du navire arrivé en second lieu, l'autorisation de partir en première ligne peut être accordée à ce dernier, à moins que la différence des forces des deux navires ne milite en faveur du maintien du principe de la priorité. (Ibid., p. 148.)

M. A. Rolin:

Nous serions pour notre part fort disposé à ne pas imposer à l'État neutre de règles fixes et invariables. La raison en est qu'il est difficile de prévoir toutes les éventualités. C'est même tout au plus que nous admettrions qu'il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ des navires ennemis. (Ibid., p. 168.)

M. Kaufmann :

1°. Lorsque deux navires de guerre ennemis se trouvent dans le même port neutre, l'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit pas dans le cas où la prolongation de la durée légale du séjour est admise, c'est-à-dire par le droit international.

2°. L'autorité ne peut intervertir l'ordre des départs si le navire de guerre qui, d'après la règle sus-mentionnée, devait partir le premier, avait une supériorité de force évidente et grande.

3°. Il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ d'un navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre. (Ibid., p. 173.)

The Hague rule on passage through neutral waters.—
The Hague rule in regard to the passage of belligerent ships through neutral waters is to the effect that—

The neutrality of a power is not affected by the mere passage through its territorial waters of ships of war or of prize belonging to the belligerents. (Art. 10, Convention XIII, "Rights and Duties of Neutral Powers in case of Maritime War.")

That even this regulation was not altogether satisfactory is shown in the report which was presented by the Comité d'Examen. A part of this report forms a sort of commentary upon article 10 and should be considered with it as showing the attitude of several powers upon the use of neutral waters.

Le passage dans les eaux territoriales neutres a donné lieu à diverses difficultés.

L'Article 32 et dernier de la proposition britannique disait : "Aucune des dispositions contenues aux articles précédents ne sera interprétée de façon à prohiber le passage simple des eaux neutres en temps de guerre par un navire de guerre ou navire auxiliaire d'un belligérant." Cela pouvait s'entendre en ce sens que le neutre n'avait pas le droit d'interdire aux navires de guerre de traverser ses eaux, et il a été expliqué plus haut que, dans l'esprit de la proposition britannique, il fallait distinguer ce simple passage de l'accès ou du séjour dans les eaux territoriales.

Dans la séance du 28 juillet, le premier Délégué de Suède, à propos de l'article 30 de la proposition britannique reconnaissant à un État neutre le droit d'interdire totalement ou en partie l'accès de ses ports ou de ses eaux territoriales, avait signalé la situation spéciale concernant les détroits qui peuvent être situés dans le rayon des eaux territoriales et suggéré l'addition d'une disposition votée par l'Institut de Droit International en 1894 : "Les

détroits qui servent de passage d'une mer libre à un autre mer libre ne peuvent jamais être fermés."

Dans la séance du 30 juillet, M. Vedel, Délégué danois, a lu la déclaration suivante :

"L'amendement que la Délégation danoise s'est permis de proposer à l'article 32 du projet britannique (Vol. III, Trois. Com. Annexe 45), limite aux eaux territoriales, unissant deux mers libres, le droit du passage simple des navires de guerre et des navires auxiliaires d'un belligérant."

La Délégation danoise, en présentant cet amendement, s'est inspirée surtout des raisons suivantes : La reconnaissance d'un droit illimité de simple passage pour les navires de guerre des belligérants, ne saurait guère se concilier avec un droit, pour les neutres, de barrer, en vue de la défense de leur neutralité, des eaux intérieures, notamment celles à double entrée, qui offrent des opportunités spéciales à une flotte belligérante comme base d'opérations, ainsi que pour certaines actions illicites dans les eaux neutres. En accordant aux belligérants le droit de simple passage à travers les eaux territoriales, mais en autorisant en même temps les neutres à barrer l'entrée de ces eaux, l'on reprendrait d'une main ce qu'on aurait donné de l'autre. Comme la pose de mines sous-marines par les neutres est de la compétence d'une autre Commission, je ne puis entrer dans les détails de cette question. Je désire seulement relever la connexité des deux questions, et ensuite l'intérêt qu'il y a à ne pas restreindre par la Convention l'exercice des droits souverains du neutre sur ses eaux territoriales de manière à le priver d'un de ses moyens les plus efficaces pour maintenir des prescriptions importantes de cette même Convention.

La question avait été renvoyée au Comité d'Examen où elle a été discutée sans que des résolutions aient été arrêtées au sujet des points indiqués. De l'échange de vues qui a eu lieu, il semble résulter qu'un État neutre peut interdire même le simple passage dans des parties limitées de ses eaux territoriales, en tant que cela lui paraît nécessaire pour le maintien de sa neutralité, mais que cette interdiction ne peut s'étendre aux détroits qui unissent deux mers libres.

La formule adoptée dans l'article 10 et inspirée par un amendement de la Délégation britannique (Vol. III, Trois. Com. Annexe 56) ne tranche nullement les questions précédentes, laissées sous l'empire du droit des gens général. Elle se borne à dire que le passage dans les eaux territoriales des navires de guerre des belligérants ne compromet pas la neutralité de l'État, ce qui implique, à la fois, que les belligérants ne contreviennent pas à la neutralité en passant, et que le neutre ne manque pas à ses devoirs en laissant passer.

Malgré le caractère inoffensif de la disposition, l'Amiral Sperry a déclaré ne pouvoir accepter l'article du projet, à raison des considérations politiques impliquées dans la question du passage à travers les eaux territoriales.

Dans la séance de la Sous-Commission du 30 juillet, S. Exc. Turkhan Pacha a lu la déclaration suivante :

“ La Délégation ottomane croit de son devoir de déclarer qu'étant donné la situation exceptionnelle créée aux détroits des Dardanelles et du Bosphore par les traités en vigueur, ces détroits, qui sont partie intégrante du territoire, ne sauraient, en aucun cas, être visés par l'article 32 des propositions britanniques. Le Gouvernement impérial ne saurait d'aucune façon prendre un engagement quelconque tendant à limiter ses droits indiscutables sur ces détroits.”

Acte a été donné de cette déclaration reproduite à plusieurs reprises et, en dernier lieu, à propos de l'article 10 qui suit.

S. Exc. M. Tsudzuki a, de son côté, déclaré que le Gouvernement japonais ne prenait aucun engagement concernant les détroits qui séparent les nombreuses îles ou îlots qui composent l'empire japonais et qui ne sont que des parties intégrantes de l'empire. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome I, p. 304.)

Refuge in a neutral port.—A questionnaire of the Second Hague Conference in 1907 asked :

VII. Quelle est la condition d'un navire de guerre d'un belligérant qui se réfugie dans un port neutre pour échapper à la poursuite de son adversaire?

To this a single reply was given by Great Britain :

(15) Lorsqu'un navire de guerre d'un belligérant se réfugie dans des eaux neutres afin d'échapper à la poursuite de l'ennemi, il incombe au Gouvernement de l'Etat neutre de l'interner jusqu'à la fin la guerre. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 708.)

The Brazilian delegate, Capt. Burlamaqui de Moura, maintaining that the rights and duties of neutral powers in maritime warfare were matters of much importance to Brazil, said in regard to refuge in a neutral port :

7. Lorsqu'un navire de guerre d'un belligérant se réfugie dans les ports et eaux territoriales neutres pour échapper à la poursuite de son adversaire, s'il ne peut pas effectuer les réparations nécessaires, ni s'approvisionner de manière à pouvoir reprendre le large, dans le délai qui peut lui être concédé, c'est-à-dire dans ce délai de 24 heures, il est préférable pour le garantie de l'Etat neutre de l'interner jusqu'à la fin de la guerre.

C'est le moyen le plus sûr de se conformer au véritable esprit de la neutralité. On ne procède pas, en ce faisant, avec trop de rigueur, car on évitera ainsi l'extrémité de fermer les ports à ces navires, ce qui pourrait entraîner pour eux de sérieux dommages, et d'autre part on évitera les complications que la difficulté de cette délicate question pourrait soulever.

On ne peut procéder ici de la même manière que dans le cas de navires en détresse par suite d'avaries provenant de l'état de la mer.

Dans ce dernier cas la solution admise par tous c'est de laisser libre de repartir le navire accueilli dans ces conditions, mais s'il n'est pas fait ainsi et si dans ce cas particulier, on accorde le refuge, on commettrait une première infraction au principe de l'inviolabilité des ports et des eaux neutres, infraction qui naturellement sera considérée comme complète si l'on n'exige pas la sortie subséquente du navire belligérant, après le délai habituel de 24 heures de son séjour dans ces ports ou dans ces eaux.

Une considération d'humanité doit déterminer sans doute les neutres à recevoir un navire belligérant poursuivi; ce secours étant indispensable pour qu'il échappe à un danger qui peut compromettre gravement la situation de ceux qui se trouvent à son bord ou qui peut l'exposer à une perte certaine s'il ne se réfugie pas dans le premier port qui se présente à lui.

Mais une fois que ce devoir est accompli, qu'on a laissé de côté les règles établies sur ce sujet pour ne plus faire place qu'aux sentiments chrétiens, qui commandent non seulement qu'on accueille le navire, mais même qu'on aille à son secours, pour le sauver, on admet aujourd'hui pour faciliter au neutre le maintien de sa neutralité que ces navires devront être retenus dans les ports et les eaux neutres, y être désarmés et qu'ils ne pourront reprendre aucune part aux hostilités pendant la durée de la guerre. (Deux. Conf. de la Paix, Tome III, p. 582.)

Refuge under Brazilian treaty.—The treaty of 1828 with Brazil would be binding in case one of the parties to the war was not also a party to the Hague convention. Article 8 provides:

Whenever the citizens or subjects of either of the contracting parties shall be forced to seek refuge or asylum in the rivers, bays, ports or dominions of the other, with their vessels, whether of merchant or of war, public or private, through stress of weather, pursuit of pirates or enemies, they shall be received and treated with humanity, giving to them all favor and protection, for repairing their ships, procuring provisions, and placing themselves in a situation to continue their voyage without obstacle or hindrance of any kind. (Treaties and Conventions, 1776-1909, vol. 1, p. 136.)

This article makes special provision for asylum for vessels of war pursued by enemies until they can place "themselves in a situation to continue their voyage without obstacle or hindrance of any kind." A strict interpretation of such an article would nullify the doctrine of internment.

Brazilian neutrality proclamation, 1898.—Article 8 of the treaty of 1828 does not seem to accord with the clauses of the Brazilian neutrality proclamation issued during the Spanish-American War of 1898.

VI. No warship or privateer shall be permitted to enter and remain, with prizes, in our ports or bays during more than 24 hours, except in case of a forced putting into port, and in no manner shall it be permitted to it to dispose of its prizes or of articles coming out of them.

By the words "except in case of a forced putting into port" should also be understood that a ship shall not be required to leave port within the said time:

First. If it shall not have been able to make the preparations indispensable to enable it to go to sea without risk of being lost.

Second. If there should be the same risk on account of bad weather.

Third. And, finally, if it should be menaced by an enemy.

In these cases, it shall be for the Government, at its discretion, to determine, in view of the circumstances, the time within which the ship should leave.

VII. Privateers, although they do not conduct prizes, shall not be admitted to the ports of the Republic for more than 24 hours, except in the cases indicated in the preceding section.

VIII. No ship with the flag of one of the belligerents, employed in the war, or destined for the same, may be provisioned, equipped, or armed in the ports of the Republic, the furnishing of victuals and naval stores which it may absolutely need and the things indispensable for the continuation of its voyage not being included in this prohibition.

IX. The last provision of the preceding section presupposes that the ship is bound for a certain port, and that it is only en route and puts into a port of the Republic through stress of circumstances. This, moreover, will not be considered as verified if the same ship tries the same port repeated times, or after having been relieved in one port should subsequently enter another, under the same pretext, except in proven cases of compelling circumstances. Therefore, repeated visits without a sufficiently justified motive would authorize the suspicion that the ship is not really en route, but is frequenting the seas near Brazil in order to make

prizes of hostile ships. In such cases, asylum or succor given to a ship would be characterized as assistance or favor given against the other belligerent, being thus a breach of neutrality.

Therefore, a ship which shall once have entered one of our ports shall not be received in that or another shortly after having left the first, in order to take victuals, naval stores, or make repairs, except in a duly proved case of compelling circumstances, unless after a reasonable interval which would make it seem probable that the ship had left the coast of Brazil and had returned after having finished the voyage she was undertaking.

X. The movements of the belligerent will be under the supervision of the customs authorities from the time of entrance until that of departure, for the purpose of verifying the proper character of the things put on board.

* * * * *

XV. The ships of either of the belligerents, however, which may be admitted to anchorage or harbor in the Republic, must remain in perfect quiet and complete peace with all the ships which may be there, especially those of war or armed for war, belonging to the hostile power.

The Brazilian forts and war ships will be ordered to fire upon a ship which shall attack its enemy within Brazilian harbors or territorial waters.

XVI. No ship shall be allowed to leave port immediately after a ship belonging to a hostile nation or a neutral nation.

If the vessel leaving, as well as that left behind, be a steamer, or both be sailing vessels, there shall remain the interval of 24 hours between the sailing of one and the other. If the one leaving be a sailing vessel and that remaining a steamer, the latter may only leave 72 hours thereafter.

Brazilian forts and warships shall fire upon any armed vessel which may be preparing to leave before the expiration of the indicated interval, after the departure of a ship belonging to the other belligerent.

* * * * *

XVIII. Belligerent warships which shall not wish to have their departure impeded by the successive leaving of merchant vessels or hostile war ships should communicate, 24 hours in advance, to one of the officials indicated in the preceding section and who shall be the authorized person on the occasion, an application for leaving. Priority of sailing will be determined by the receipt of advice.

XIX. Warships may not leave port unless the merchant vessels of the other belligerent which may be at the bar or have been announced by telegraph or other means first enter, except the respective commanders give their word of honor to the commandant of the naval station, and, in default of him, to the

authorized official, that they will do no harm to them; and if, besides this, they shall not be prevented. (U. S. Foreign Relations, 1898, p. 847.)

Questionnaire of the Hague Conference, 1907.—The questionnaire before the Hague Conference in 1907 asked whether the duration of the sojourn of ships of war of belligerents in the ports and waters of neutrals should be limited. The replies of Spain, Great Britain, Japan, and Russia received particular consideration and were as follows:

Spain:

ART. 3. Les vaisseaux belligérants ne pourront séjourner plus de 24 heures dans les ports ou les eaux neutres, sauf par cause d'avarie, état de la mer ou autre force majeure.

Great Britain:

(11) Une Puissance neutre devra notifier à tout navire de guerre d'une Puissance belligérante—stationnant à sa connaissance dans ses ports ou eaux territoriales au moment de l'ouverture des hostilités—qu'il ait à partir dans les 24 heures.

(12) Une Puissance neutre ne devra pas sciemment permettre à un navire belligérant de demeurer dans ses ports ou eaux territoriales pour une période de plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus aux articles de la présente Convention.

Japan:

(2) Les navires belligérants ne pourront entrer ni séjourner dans les ports ou eaux neutres plus de 24 heures, sauf dans les cas suivants:

(a) Dans le cas où l'état de la mer empêcherait lesdits navires de reprendre le large, la durée de séjour légale sera étendue jusqu'à ce que cet état de la mer cesse d'être un danger.

(b) L'intervalle de ni plus ni moins de 24 heures doit être maintenu entre le départ d'un port ou des eaux neutres d'un bâtiment de commerce ou d'un bâtiment de guerre d'un belligérant, et le départ des mêmes ports ou eaux neutres d'un bâtiment de guerre de l'autre belligérant. C'est à l'État neutre de décider lequel des bâtiments adversaires partira le premier.

Russia:

(4) Il appartient à l'État neutre de fixer le délai de séjour à accorder aux bâtiments de guerre des États belligérants dans les ports et les eaux territoriales appartenant à cet État neutre. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 706.)

Great Britain maintained at the Second Hague Conference in 1907, that when a ship of war of a belligerent

sought refuge in neutral waters in order to escape pursuit of its enemy, it was the duty of the Government of the neutral State to intern the refugee till the end of the war. (*Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 696.*) This seems also to be covered in the instruction to the British delegates, as shown in Sir Edward Grey's letter of June 12, 1907.

33. The subject of the treatment of interned belligerent vessels appears to be included in the Russian program under the heading, "Régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres." His Majesty's Government hold that while the warship of a belligerent taking refuge in a neutral port must, failing her departure within 24 hours, be interned, the question of her ultimate disposal is one which it would be best to leave to be dealt with under the terms of the treaty of peace. You will no doubt remember that one of the conditions of peace put forward by the Japanese plenipotentiaries at the negotiations at Portsmouth, United States of America, but afterwards abandoned, was the surrender to Japan of the Russian warships which had taken refuge at Kaio-chau, Shanghai, and Saigon, and which had there been interned. (Second Peace Conference at The Hague, 1907; Parliamentary Papers, Miscellaneous, No. 1, 1907, p. 17.)

In the Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, ratified by the United States April 17, 1908, and generally approved by the States parties to the Second Hague Conference, there are several articles referring to the use of neutral waters by belligerents.

ART. XVIII. Belligerent warships may not make use of neutral ports, roadsteads, or territorial waters for replenishing or increasing their supplies of war material or their armament, or for completing their crews.

ART. XIX. Belligerent warships may only revictual in neutral ports or roadsteads to bring up their supplies to the peace standard.

Similarly these vessels may only ship sufficient fuel to enable them to reach the nearest port in their own country. They may, on the other hand, fill up their bunkers built to carry fuel, when in neutral countries which have adopted this method of determining the amount of fuel to be supplied.

If, in accordance with the law of the neutral power, the ships are not supplied with coal within 24 hours of their arrival, the permissible duration of their stay is extended by 24 hours.

ART. XX. Belligerent warships which have shipped fuel in a port belonging to a neutral power may not within the succeeding three months replenish their supply in a port of the same power.

Discussion of passage through neutral waters.—Great Britain, in presenting a somewhat elaborate scheme in regard to the regulation of rights and duties of neutrals in maritime war, proposed—

ART. 32. Aucune des dispositions contenues aux articles précédents ne sera interprétée de façon à prohiber le passage simple des eaux neutres en temps de guerre par un navire de guerre ou navire auxiliaire d'un belligérant. (Deux, Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 699.)

Of the general scheme Sir Ernest Satow said:

Mon Gouvernement a cru de son devoir de proposer à la Conférence le règlement dont le projet a été déposé en son nom, parce qu'il considère qu'il est de la plus haute importance de définir d'une façon précise le traitement qu'un Etat neutre pourra accorder à des vaisseaux de guerre belligérants dans ses ports et eaux territoriales. On doit aux neutres de leur indiquer les limites dans lesquelles il leur sera permis en temps de guerre d'arbitrer et d'approvisionner des navires d'un des belligérants, sans qu'ils s'exposent par là à des plaintes justifiées de la part de l'autre belligérant. De même, il n'est que juste de préciser le traitement auquel les belligérants auront le droit de s'attendre de la part des neutres. Toute incertitude à cet égard ne peut donner lieu qu'à des malentendus et à des disputes. Or il est incontestable que l'incertitude règne en cette matière. Nous n'avons qu'à consulter les textes pour nous en convaincre. Ainsi, pour prendre un exemple, il est déclaré dans plusieurs ouvrages de droit international que la règle dite des 24 heures est universellement reconnue, tandis que nous savons que plusieurs États ne reconnaissent pas cette règle et ne se croient pas tenus de l'observer. (Ibid., p. 571.)

After discussion of article 32 of the British proposition, the form changed to:

Un État neutre ne peut interdire le simple passage dans ses eaux territoriales aux vaisseaux de guerre des belligérants. (Ibid., p. 718.)

Later the form was made:

La neutralité d'un Etat n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants. (Ibid., p. 725.)

In its final form as Article X of the Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in case of Maritime War the same form was followed, except that the word "puissance" was substituted for the word "État."

M. Hagerup, a member of the permanent court at The Hague, in 1910, said of the work of the Hague Conference as regards neutral and belligerent rights and duties in maritime war:

La convention de La Haye constitue un grand progrès pour les petits États neutres et cela à un triple point de vue:

1°. Elle a mis en avant, non pas les devoirs des neutres, mais les devoirs des belligérants.

2°. Elle a mis les devoirs des neutres en rapport avec leurs moyens.

3°. Elle a établi la distinction entre les eaux territoriales et les ports. (23 *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1910, p. 402.)

Military forces and foreign jurisdiction.—As a general principle the exercise of military force is confined to the area within which the State to which the force belongs has authority and to the territory of its enemies. The entrance of a foreign armed force upon the land of a foreign State is usually prohibited even in the time of peace, and the rule is that if such force of a belligerent enters neutral territory it shall be interned. The Hague Convention respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land provided:

ART. XI. A neutral power which receives on its territory troops belonging to the belligerent armies shall intern them, as far as possible, at a distance from the theater of war.

Naval forces are, however, received within the territorial waters of a State freely in time of peace and under certain restrictions in time of war. In time of war a neutral State must preserve its neutrality, though war vessels of one or of both the belligerents may come into its ports or waters. The war vessel naturally desires freedom of action and the neutral must be able to justify its action in granting a degree of freedom. The amount of freedom and extent of privileges which the neutral

might grant to one belligerent without risk of claims for indemnity by the other belligerent is not always easy to determine. Proclamations of neutrality have often set forth the limitations which the neutral State would impose upon the action of belligerents. While these limitations might be impartially applied to both of the belligerents, one belligerent might in fact profit much more than the other in the enforcement of the limitations. If the spirit of the proclamation of neutrality is such as to embody the general principles commonly recognized as just, no objection may be raised on the ground that one State may by the accident of proximity, nature of its resources, or from other such cause be relatively more benefited than the other State. It is not always possible to determine how far a given proclamation may work favorably as regards one belligerent and unfavorably as regards another. The Hague Conferences of 1899 and 1907 and other gatherings of those interested in international questions have tried to mark the line of proper conduct of belligerents within neutral jurisdiction and obligations of neutrals as regards those who come within their jurisdiction.

In time of war the relations of belligerents and neutrals are changed and some acts which might be freely permitted by a neutral in time of peace must be prevented or regulated.

In considering the reconciliation of the rights of neutrals and belligerents at the Second Hague Conference in 1907 Count Tornielli, President of the Third Commission, said :

Ces préceptes peuvent être ainsi formulés :

1°. Reconnaissance réciproque entre les puissances contractantes de leur indépendance législative en matière de respect de la neutralité ;

2°. Application impartiale à toutes les parties belligérantes de la législation que chaque État se sera donnée ;

3°. Renonciation réciproque par les neutres d'introduire dans leurs législations nationales concernant cette matière des variations pendant que l'état de guerre existe entre deux ou plusieurs puissances contractantes ;

4°. Devoir absolu des belligérants de respecter les lois des neutres. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 570.)

The Hague rule as to internment.—The rule adopted at The Hague in 1907 was as follows:

ART. 24. If, notwithstanding the notification of the neutral power, a belligerent ship of war does not leave a port where it is not entitled to remain, the neutral power is entitled to take such measures as it considers necessary to render the ship incapable of taking the sea during the war, and the commanding officer of the ship must facilitate the execution of such measures.

When a belligerent ship is detained by a neutral power, the officers and crew are likewise detained.

The officers and crew thus detained may be left in the ship or kept either on another vessel or on land, and may be subjected to the measures of restriction which it may appear necessary to impose upon them. A sufficient number of men for looking after the vessel must, however, be always left on board.

The officers may be left at liberty on giving their word not to quit the neutral territory without permission. (Convention concerning rights and duties of neutral powers in case of maritime war.)

This rule is not aimed at a vessel which voluntarily leaves the neutral port without notification and before the time limit allowed for departure has expired.

The Hague Convention XIII binds United States.—The United States has adhered to and proclaimed the Hague Convention XIII concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War. Its provisions would therefore be binding upon the United States in time of a war in which the States concerned were also parties to the Convention.

ART. 28. The provisions of the present convention do not apply except between the contracting powers, and only if all the belligerents are parties to the convention.

Prof. Westlake's opinion.—Prof. Westlake speaking of the rule permitting to a belligerent vessel of a sojourn of 24 hours in a neutral port says:

The first remark on this is that no distinction is made in it between the cases of a belligerent ship of war entering neutral waters in flight from an enemy to escape from peril of the sea or for any reason lying within her free choice. Yet these cases may be distinguished in principle. When refuge is given even for a limited time to a ship of war flying from an enemy, in which must be included the case of escape after defeat although no pursuer may be following close, we have not to do with that aid

of a merely general nature which can not fail to be received from any use of a neutral port, but with the interruption of a specific operation of war to the advantage, of the belligerent who is received but not interned. Accordingly the Institute of International Law has justly laid down that "a belligerent ship taking refuge in a neutral port from pursuit, or after being defeated by the enemy, or for want of a sufficient crew to keep the sea, must remain there till the end of the war." The same applies if she conveys there any sick or wounded, and is in a condition for fighting when she has landed them. The sick or wounded, although received and succored, must equally be interned after being healed unless judged to be unfit for military service. The want of a sufficient crew to keep the sea is here put on a level with flight from the enemy, because to permit the recruitment of men would be a more obvious and flagrant breach of neutrality than to permit the receipt of supplies and repairs. In comparing the rule of the Institute with the British rule it must be borne in mind that the latter only limits the stay of a belligerent ship of war, not recognizing or conferring on her a right even to the hospitality so limited, and that an intention can not be presumed to surrender or fetter the power of the Crown to deal with any case as the principles of neutral duty may require. The British rule is not, therefore, to be read as insuring a 24-hour stay, free from internment, to a ship of war flying from her enemy or wanting a sufficient crew to keep the sea, and we can not believe that such would be granted to her. (Westlake, *International Law*, Part II, War, p. 209.)

Departure of belligerent vessels simultaneously in neutral port.—The question of the order of departure of vessels of opposing belligerent parties when such vessels are at the same time in a neutral port has often given rise to difficulties. Some of these difficulties, and the regulations of several States in regard to the sojourn and departure of belligerent vessels from neutral ports are set forth in the notes on Situation II of the Naval War College, *International Law Situations of 1908* (pp. 37-52). The question under consideration in 1908 is, however, different from the present situation which relates to permitted departure while the situation of 1908 related particularly to the case of a return to port to escape the enemy. The rules in regard to the departure from neutral ports of the war ships of opposing belligerents have been of slow growth.

At the Second Hague Conference in 1907 a questionnaire asked:

VIII. Comment faut-il régler le cas de navires des deux parties belligérantes se trouvant simultanément dans un port neutre? Fixation de l'ordre des départs.

The replies to this question were as follows:

Great Britain:

(13) Si des navires, soit de guerre soit de commerce, des deux Parties belligérantes se trouvent au même moment dans le même port ou la même rade d'un neutre, le Gouvernement neutre ne devra pas permettre à un vaisseau de guerre d'un des belligérants de quitter le port ou la rade sauf à l'expiration d'un délai de 24 heures après le départ d'un navire, tant de guerre que la commerce, de l'autre belligérant.

Japan:

(2b) L'intervalle de ni plus ni moins de 24 heures doit être maintenu entre le départ d'un port ou des eaux neutres d'un bâtiment de commerce ou d'un bâtiment de guerre d'un belligérant, et le départ des mêmes ports ou eaux neutres d'un bâtiment de guerre de l'autre belligérant. C'est à l'État neutre de décider lequel des bâtiments adversaires partira le premier.

Russia:

(6) Lorsque des bâtiments de guerre et de commerce des deux parties belligérantes se trouveront simultanément dans un port neutre, il y aura un intervalle de vingt-quatre heures entre le départ subséquent des bâtiments de l'autre belligérant.

De la priorité de la demande faite par les navires de l'un des États belligérants peuvent librement profiter les autres navires du même belligérant se trouvant dans le même port. (Deux. Conf. de la Paix, Tome III, p. 708.)

After much discussion the Hague Conference adopted in the Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War, the rule that:

ART. 12. In the absence of special provisions to the contrary in the legislation of the neutral power, belligerent ships of war are forbidden to remain in the ports, roadsteads, or territorial waters of the said power for more than 24 hours, except in cases covered by the present convention.

Germany ratified this Convention with reserve on this article 12. Several of the more important naval powers had not ratified the Convention up to July, 1910.

It was interpreted in the Conference that the sense of article 12 was—

S'il n'y a pas de loi spéciale édictée par l'État neutre, c'est la loi des 24 heures qui est la règle; il est naturellement loisible à l'État neutre d'établir un autre délai. Mais, la rédaction de l'article rend obligatoire pour les États qui ne veulent pas de la règle de 24 heures, l'établissement d'une autre règle spéciale. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome III, p. 627.)

The discussion upon the order of departure of belligerent vessels from neutral ports brought out differing opinions. These are briefly summarized in the report of the Third Commission as follows:

Il y avait donc en présence les systèmes suivants; 1. l'État neutre règle l'ordre des départs; 2. la priorité des demandes est prise en considération; 3. le navire le plus faible part le premier; 4. l'ordre des arrivées détermine l'ordre des départs.

Ce dernier système a fini par être admis, et l'article 16 ci-après a été voté par 13 voix (Allemagne, États-Unis d'Amérique, Belgique, Brésil, Chine, Danemark, Espagne, France, Italie, Norvège, Russie, Suède, Turquie), contre 3 (Grande-Bretagne, Japon, Portugal); les Pays-Bas se sont abstenus.

On a trouvé dangereuse pour l'État neutre la faculté de fixer l'ordre des départs même en lui donnant quelques indications. Si très souvent l'inégalité entre deux vaisseaux de guerre est évidente, il peut n'en être pas ainsi et l'autorité du port pourrait être embarrassée. La règle de l'ordre des arrivées est très simple et le neutre n'aura aucune difficulté à l'appliquer. Elle pourra se trouver forcément modifiée si le navire entrant le premier est dans un cas où la durée légale du séjour est prolongée à son profit; il ne peut être privé de cette prolongation par l'effet de l'obligation de partir le premier. La règle des 24 heures est maintenue dans les rapports d'un bâtiment de guerre et d'un bâtiment de commerce en ce sens que le premier ne peut quitter un port moins de 24 heures après le départ du second, mais la réciproque n'est pas vraie. Rien n'empêche un bâtiment de commerce portant le pavillon d'un belligérant de quitter, si cela lui convient, un port moins de 24 heures après un navire de guerre de l'autre belligérant.

Il n'y a pas non plus de délai de 24 heures entre les départs de deux navires de commerce.

On avait pensé pouvoir écarter la difficulté résultant de la présence simultanée dans un port de deux navires de forces inégales au moyen de la disposition suivante: "Si un navire de guerre belligérant se dispose à entrer dans un port ou dans une rade neutre où se trouve un navire de guerre de son adversaire,

l'autorité locale doit, autant que possible, l'avertir de la présence du navire adverse." (Vol. III, Trois Com. Annexe 53.) Le navire ainsi averti aurait vu ce qu'il avait à faire; s'il se sentait plus faible que son adversaire, il pouvait ne pas entrer ou, s'il entra, il savait qu'il ne pourrait sortir qu'après lui. La proposition a fini par être rejetée par 8 voix (Allemagne, États-Unis d'Amérique, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Japon, Portugal, Suède) contre 5 (Belgique, Brésil, Danemark, France, Italie) et 4 abstentions (Norvège, Pays-Bas, Russie, Turquie), parce qu'on a considéré qu'une disposition de ce genre engagerait trop la responsabilité du neutre. (Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome I, p. 313.)

Article 16 of the Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War adopted after much discussion made provision for the order of departure of ships of war from neutral ports.

When ships of war of both belligerents are present simultaneously in the same port or roadstead, a period of not less than 24 hours must elapse between the departure of a ship belonging to the other.

The order of departure is determined by the order of arrival, unless the ship which arrived first is so circumstanced that an extension of the period allowed legally is admissible.

A belligerent ship of war can not leave a neutral port or roadstead less than 24 hours after the departure of a merchant ship flying the flag of its adversary.

Two views.—The treatment of a vessel of war which has entered a neutral port when pursued by an enemy is still a matter for difference of opinion.

One group maintain that, when a ship of war enters a neutral port for a reason which would prompt her to enter even if no war existed, the ship should be granted the fullest hospitality of the port. Thus a ship of war would be received without question when entering because of stress of weather, want of fuel or supplies, need of repairs, provided fuel or supplies were not with the direct purpose of attacking the enemy and repairs were of damages caused by other agencies than the enemy. This group would not limit the stay of a ship of war in a neutral port provided such stay were not directly a part of a military operation. M. de Lapradelle says:

Le traitement du navire de commerce, instrument de la navigation sans combat, s'étend au navire de guerre en tout ce que

l'un et l'autre ont de commun, et s'arrête à tout ce que la navire de guerre a de spécial. (23 Annuaire de l'Institut de Droit International, p. 121.)

It follows from such a position as this that there would be no limitation on the sojourn of a ship of war other than upon a merchant vessel unless the sojourn was a step in the conduct of a hostile operation. The entrance to a neutral port to escape a pursuing enemy would be directly related to the military operations and should not be allowed under any conditions other than that of internment of the vessel till the end of the war.

Another group, including lawyers, writers, and naval and other administrative officials, favor the grant of a 24-hour sojourn for any ship of war that may enter a neutral port. They maintain that a neutral can not investigate the cause of entrance of each vessel, and sometimes could not learn, even by investigation; that a mistake by the neutral as to the cause of entry might have a serious bearing on the issue of the war; that what might seem a military reason to one might not to another State; that the complications introduced by inquiry as to the reason for entrance would be too burdensome upon the neutral, and that a definite rule should be established. These favor the 24-hour rule that has been widely accepted, contending that if the pursued vessel has a position which is so advantageous that it allows her to enter a neutral port she is entitled to the benefits of such entrance, and that if the pursuer wishes to overcome this advantage he should wait outside the neutral jurisdiction for 24 hours and then demand the internment of the pursued vessel if she does not come out.

Résumé.—The weight of opinion, as shown in discussions and conventional agreements, seems to be in favor of allowing the 24-hour sojourn to vessels of war without obliging the neutral to investigate the cause of entrance. Practice has been to allow such sojourn. The modern tendency is to free the neutral so far as possible from the burdens of the war. The 24-hour rule of sojourn is well understood and avoids arbitrary decisions which might involve controversy. It might occur that a neutral

would not regard a vessel as pursued which was in fact pursued. On the other hand, a neutral might consider a vessel as pursued which was not in fact pursued and a neutral might by internment deprive a belligerent desiring to make a capture of the opportunity.

The present law and practice is to allow the 24-hour rule to operate in absence of special regulation to the contrary, as is stated in article 12 of the Hague Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War:

In absence of special provisions to the contrary in the legislation of a neutral power, belligerent war ships are not permitted to remain in the ports, roadsteads, or territorial waters of the said Power for more than 24 hours, except in the cases covered by the present convention.

Application to Situation I.—When States X and Y are at war and the United States is neutral, colliers belonging to and bound for the fleet of X do not commit any offense against the United States by steaming within the 3-mile limit of the United States, as by the Hague Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, article 10:

The neutrality of a Power is not affected by the mere passage through its territorial waters of war ships or prizes belonging to belligerents.

The entrance to the port from which the 24-hours' sojourn is reckoned is not from the time of passing within the 3-mile limit, for in some waters it might at an unfavorable tide, or if the vessel were disabled, take the entire period to bring the vessel into the harbor. The 24-hour period for the colliers of State X would, therefore, be reckoned from the time of entrance of the port and the colliers would be entitled under ordinary circumstances to remain 24 hours from that time.

The request of the commander of the cruiser that the colliers be interned would be a legitimate one if the colliers remained more than 24 hours, unless there were extraordinary reasons why a prolongation of sojourn should be allowed.

In this situation, however, the master of the colliers indicates his willingness to depart immediately, and, as he is the earlier arrival of two belligerents, he is entitled to precedence in departure.

This claim that the cruiser must remain the prescribed time after his departure is in accord with regulations and practice.

ART. 16. When warships belonging to both belligerents are present simultaneously in a neutral port or roadstead, a period of not less than 24 hours must elapse between the departure of the ship belonging to one belligerent and the ship belonging to the other. (Hague convention, Rights and duties of neutral powers in naval war.)

The fact that the colliers can reach the fleet of X before the cruiser of Y can overtake them if allowed this 24-hour start is not a matter with which the United States has concern. If the commander of the cruiser did not wish to come under the laws regulating sojourn in neutral ports, he should not enter a neutral port. There is no law that prevented him from cruising outside the 3-mile limit and awaiting the coming of the colliers.

SOLUTION.

In absence of treaty provision or other special regulation, the colliers of State X should be allowed to depart within 24 hours.

The cruiser of State Y should be detained 24 hours after the departure of the colliers.