

International Law Studies—Volume 12

International Law Situations

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 VI.

CONVERSION OF MERCHANT SHIPS INTO SHIPS OF WAR.

There is war between the United States and State D. Other States are neutral. A cruiser of the United States enters port N of State F and finds the *Robin*, a vessel registered as belonging to a private citizen of State D. The *Robin* is well adapted for transformation into a vessel of war and is taking on supplies of the nature of contraband. The commander of the cruiser has reason to believe that as soon as the *Robin* reaches the high seas she will be transformed into a war vessel, and informs the neutral authorities, requesting that the *Robin* be interned or otherwise restrained.

Is the action of the commander warranted?

What should the neutral State do?

What regulations should be made in regard to the transformation of private vessels into war vessels?

SOLUTION.

The action of the commander of the cruiser of the United States is warranted.

Neutral State F should take such action as would maintain its neutrality by obliging the *Robin* to give a guaranty that it would not change its private character till it reached a port under the jurisdiction of its own flag or a port under jurisdiction of an ally; or neutral State F may maintain its neutrality by other means of restraint, even by internment if necessary.

NOTES.

General.—The subject of conversion of merchant vessels into war vessels has naturally received much attention since the abolition of privateering. While certain States did not accede to the declaration of Paris of 1856 by which “Privateering is and remains abolished,” it may be said that the principle of abolition of privateer-

ing is generally adopted. The conversion of merchant vessels into war vessels in time of war is, however, approved, but the essential difference is in the fact that the converted vessel, unlike the privateer, is placed under a duly commissioned officer of the State which accepts the service, and the State thereby becomes responsible for the acts of the converted vessel. The vessel may have belonged to the class of volunteer, auxiliary, or subsidized vessels with a quasi-public character, or may have been a private vessel in the strict sense. To whatever class a vessel belongs, it may be expected that a State will in time of war on the sea, as well as in time of war on land, use so far as possible the resources at its disposal. It may be further said that such a course is in every way justifiable. If the State can call upon its citizens to give up their lives in its defense, there is no reason why it should not require their property whether on land or sea.

The opposing belligerent is entitled to know, however, whether a ship which he may meet is a public or a private ship of the enemy, as his conduct must be governed by that knowledge. The neutral State is similarly bound to distinguish public and private vessels. The neutral State may allow a private vessel to remain in its ports for an indefinite period. The usual limit of sojourn for a public ship of war in time of war is 24 hours. Other obligations for the treatment of a belligerent ship of war also rest upon the neutral. It is, therefore, very important that means should be devised for determining the character of vessels flying a belligerent flag in time of war.

Discussion in 1906.—This War College considered in 1906 the question, “What regulations should be made in regard to subsidized, auxiliary, or volunteer vessels in time of war?”

This discussion was prior to the Second Hague Peace Conference of 1907, at which the question of transformation of merchant vessels into ships of war was considered, but subsequent to the Russo-Japanese War of 1904–5,

during which the question had become one of vital importance and one which gave rise to considerable international friction.

The result of the discussion in 1906, which was as full as the limited time of the conference permitted, is shown in the following:

Need of established character.—It is necessary that there should be some mark by which the character of a vessel may be established so far as a neutral may be concerned. It is not in any way reasonable to expect that a vessel may one day fly a merchant flag and the next day that of a ship of war and the following day that of a merchant vessel again. If it is proper for a vessel to sail from a port as a merchant vessel and on the high sea to assume the character of a war vessel, would it not be possible to reverse the process and make such changes as frequently as might serve a belligerent's purpose.

It is certain that acts of war on the sea should be confined to war vessels and that merchant vessels should not visit, search, or capture merchant vessels of an enemy or of a neutral. Under certain conditions a war vessel may, however, do these things. A merchant vessel is subject to the jurisdiction of the port in which it may be, so far as the local regulations require. A vessel of war is to a large extent exempt from local jurisdiction. There is little restriction upon the nature of articles which a merchant vessel may take on board. A war vessel of a belligerent in time of hostilities may not in a neutral port do certain acts or take certain articles on board which would be allowed in time of peace or to a merchant vessel in time of war.

If no restrictions are made, the neutrals may through ignorance of the character of a vessel furnish it with supplies of a forbidden amount or character. A vessel which could change its character at will might enter a neutral port repeatedly as a merchant vessel and after each departure again assume a war-like character, thus making of a neutral port a base. Of course, it is not reasonable to expect that such acts would be tolerated.

Summary: There seem to be certain general considerations which should guide in the regulation of the use of subsidized, auxiliary, or volunteer vessels:

1. Such vessels should be during the war public vessels under regularly commissioned officers in order that the principle of Article I of the declaration of Paris, 1856, may be regarded. They should be incorporated in the navy.

2. The neutral in whose port such vessel may be or within whose port such vessel may come is entitled to know the character of the vessel in order that the laws of neutrality in furnishing supplies, etc., may be observed.

3. The character once assumed should not be changed except under adequate restrictions in order that reasonable security may be given to the neutral in his relation to the vessel.

Conclusions: From the foregoing it is evident that the use, for all purposes of naval warfare of auxiliary, subsidized, or volunteer vessels, regularly incorporated in the naval forces of a country, is in accord with general opinion and practice, and that this addition to their regular naval forces in time of war is contemplated by nearly all if not all the principal maritime nations. In fact auxiliaries have been so used in all recent naval wars. To secure for subsidized, auxiliary, and volunteer vessels the proper status in time of war, the following regulations are proposed:

1. When a subsidized, auxiliary, or volunteer vessel is used for military purposes it must be in command of a duly commissioned officer in the military service of the Government.

2. When subsidized, auxiliary, or volunteer vessels, or vessels adapted for or liable to be incorporated into the military service of a belligerent, are in a neutral port in the character of commercial vessels at the outbreak of hostilities, the neutral may require that they immediately furnish satisfactory evidence whether they will assume a military or retain a commercial character.

3. Subsidized, auxiliary, or volunteer vessels, or vessels adapted for or liable to be incorporated into the military service of a belligerent, on entering a neutral port after the outbreak of hostilities, may be required by the neutral immediately to make known whether their character is military or commercial.

4. Until publicly changed in a home port, such vessels as have made known their character must retain as regards neutrals the character assumed in the neutral port.

5. The exercise of belligerent authority toward a neutral by subsidized, auxiliary, or volunteer vessels is sufficient to establish their military character. (International Law Topics and Discussions, Naval War College, 1906, p. 122.)

Propositions at the Second Hague Conference, 1907.—Several States made propositions for the regulation of the conversion of merchant vessels into vessels of war at The Hague conference in 1907. As there was a considerable divergence in the point of view of some of these States, these propositions are given in full. Great Britain proposed to classify and define vessels of war as follows:

Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre :

- A. Vaisseaux de combat.
- B. Vaisseaux auxiliaires.

A. Sera compris dans le terme "*vaisseau de combat*": Tout navire battant un pavillon reconnu, armé aux frais de l'État pour attaquer l'ennemi et dont les officiers et l'équipage sont dûment autorisés à cet effet par le Gouvernement dont ils dépendent. Il ne sera pas licite au navire de revêtir ce caractère sauf avant son départ d'un port national ni de s'en devêtir sauf après être rentré dans un port national.

B. Sera compris dans le terme "*vaisseau auxiliaire*": Tout navire marchand, soit belligérant soit neutre, qui sera employé au transport de marins, de munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute autre espèce de munitions navales, ou qui sera destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port de dépêches ou de la transmission d'information si le dit navire est obligé de se conformer aux ordres de marche à lui communiqué soit directement soit indirectement, par la flotte belligérante. Sera de même compris dans la définition tout navire employé au transport de troupes militaires. (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Tome III, p. 1135.)

Russia :

Est considéré comme bâtiment de guerre tout navire commandé par un officier de marine en activité de service et pourvu d'un équipage soumis au code militaire. Le bâtiment doit porter, par ordre de son Gouvernement, le Pavillon de guerre, ce qui implique, dès le moment, où cet ordre est donné, l'inscription du bâtiment dans la liste des navires de guerre de son pays. (Ibid., p. 1135.)

Italy proposed definite limitations on transformation:

Un navire de commerce ne pourra être transformé en navire de guerre qu'à condition d'être placé sous les ordres d'un officier de la marine militaire de son État et d'être pourvu d'un équipage soumis à toutes, les règles de la discipline militaire.

Les navires qui quittent les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités, ne peuvent changer leur qualité ni dans la mer libre ni dans les eaux territoriales d'un autre État. (Ibid., p. 1136.)

With this proposition Mexico agreed. (Ibid., p. 814.)

Netherlands would also impose a penalty as well as provide regulations:

1°. Il est permis de transformer un navire de commerce au service de l'État en navire de guerre.

2°. Les navires transformés doivent être commandés par un Chef militaire et composés en tout ou en partie d'un équipage militaire.

3°. Le navire transformé doit battre à sa corne et au haut de son mât le pavillon de guerre et la flamme ou le pavillon de commandement.

4°. La transformation ne peut être effectuée en temps de guerre que dans un port national; le navire transformé doit y être pourvu d'une commission, fournie par l'autorité compétente du Gouvernement dont il porte le pavillon.

5°. Le commandant du navire transformé doit respecter les coutumes et les lois de la guerre sur mer.

6°. Tout navire qui prétend être navire de guerre sans répondre aux conditions ci-dessus formulées, sera traité en vaisseau-pirate. (Ibid., p. 1136.)

Dr. Lammash proposed in behalf of Austria to add to the Netherlands proposition:

La transformation sera permanente pendant toute la durée des hostilités et la re-transformation sera interdite. (Ibid. p. 1138.)

With this proposition Germany agreed. (Ibid, p. 814.)
Japan:

Le navire de commerce ne peut être transformé en navire de guerre que dans les ports nationaux ou les eaux territoriales de l'État auquel appartient le navire de commerce en question, ou dans les ports ou les eaux territoriales occupés par ses forces navales ou militaires. (Ibid, p. 1136.)

United States:

Un navire de guerre doit être commandé par un officier régulièrement commissionné et avec un équipage soumis à la loi et à la discipline militaires.

En temps de guerre, aucun navire de commerce ne sera transformé en navire de guerre, à moins d'être commandé par un officier régulièrement commissionné et avec un équipage soumis à la loi et à la discipline militaires, et aucune transformation de ce genre ne pourra avoir lieu sauf dans les eaux territoriales de l'État possédant le navire, ou dans les eaux territoriales sur lesquelles il exerce par ses forces militaires, un contrôle effectif. (Ibid, p. 1137.)

Questionnaire at Second Hague Conference, 1907.—A questionnaire prepared by M. de Martens and submitted to the fourth commission at The Hague in 1907, contained the following questions:

I. Est-il admis, par la pratique et les législations, que les États belligérants puissent transformer des navires de commerce en navires de guerre?

II. Dans les cas de transformation des navires de commerce en navires de guerre, quelles sont les conditions légales que les États belligérants devraient observer? (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Tome III, p. 1133.)

Discussion at Second Hague Conference, 1907.—There was a general agreement among the delegates to the Second Hague Conference that the transformation of merchant vessels into war vessels should be allowed. (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Tome III, p. 745.)

The question as to where transformation might take place called forth difference of opinion. Vice Admiral Siegel presented the views of the German delegation. He compared the volunteer Navy to the militia or volunteer troops on land which the State might call into service in such manner as it saw fit without consideration of other States except to the extent that such troops must be under a responsible officer and form a part of the public forces. He said:

Or, quelques Délégations proposent que la transformation ne puisse être effectuée que dans les eaux territoriales du pays. Je ne crois pas que cette restriction soit juridiquement justifiée ou militairement admissible.

Quoique en général les navires soient mis en service militaire, c'est-à-dire soient transformés en navires de guerre, au commencement de la campagne, et lorsqu'ils seront dans un port national, il est nullement défendu de les mobiliser à un autre temps convenable, et aucune loi, aucune règle internationale n'interdit la transformation en dehors des eaux territoriales en mer libre.

Personne ne peut contester qu'un État garde et conserve la juridiction des navires de son pavillon qui se trouvent en mer libre.

Si des lois spéciales d'un État permettent que les biens de ses sujets peuvent être employés pour les opérations de guerre, l'État peut faire usage de ce droit non seulement en dedans de la sphère de sa juridiction territoriale, mais aussi en mer libre, qui n'est sujette à aucune juridiction particulière.

Un navire de commerce, transformé en navire de guerre en mer libre, devient juridiquement un navire de guerre, pourvu que les conditions légales exigées pour cette transformation soient observées.

L'idée de la proposition de la Délégation italienne (Annexe 4) répond à notre manière de voir. Elle dit en effet que la trans-

formation doit être permise et dans la mer libre et dans les eaux territoriales d'un autre État, à l'exception des navires qui quittent les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités.

Il me semble que cette dernière condition est trop sévère et qu'elle peut être abandonnée. (Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Tome III, p. 821.)

Col. Ovtchinnikow, of the Russian Admiralty, said :

La proposition russe vise les cas où cette transformation peut être accomplie même dans la mer libre.

Au point de vue pratique, c'est une hypothèse qui peut survenir presque chaque jour pendant les hostilités. Par exemple :

Un bâtiment de guerre rencontre un navire de commerce de son adversaire. Selon les coutumes existantes il fait la capture, embarque sur ce navire ses marins, place la prise sous le commandement d'un officier et arbore le pavillon de guerre.

Je crois que la transformation qui était faite dans ces conditions doit être traitée comme tout à fait légale. Les prises, à partir du moment de la capture, sont des navires de guerre. Elles ne peuvent être traitées comme les pirates et ont le droit de se défendre et de se battre contre l'ennemi. Mais je dois indiquer que dans ce cas la transformation des navires de commerce, en qualité de prises, en navire de guerre, était effectuée en pleine mer.

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

Mais il arrive des cas, où il serait impossible de nier le droit du belligérant de transformer des navires de commerce en navires de guerre même au dehors des eaux territoriales. (Ibid., p. 822.)

The British position was stated at length by Lord Reay :

Pour qu'un navire de guerre devienne un navire au service de l'État, il faut qu'il soit pourvu d'une commission et beaucoup d'opérations de guerre navales ne peuvent légalement être entreprises que par un navire appartenant au Gouvernement d'une Puissance reconnue et possédant la commission voulue. Un navire qui entrerait dans un port neutre comme simple navire de la marine marchande et qui quitterait ce port comme navire de guerre avec la commission nécessaire aurait subi dans les eaux neutres une transformation complète et aurait augmenté sa valeur

comme unité de combat. Or un neutre ne peut, sans violer les principes de la neutralité, permettre à un navire belligérant d'augmenter sa valeur comme combattant dans les eaux territoriales neutres : il s'ensuit qu'un État neutre ne peut permettre, sous peine d'encourir le même reproche, à un navire qui entrerait dans ses eaux territoriales comme non-combattant, de quitter ces eaux comme navire de guerre dûment autorisé par un État belligérant et aménagé en vue de prendre part aux hostilités.

Mais si le neutre est tenu de faire ainsi respecter la neutralité de ses eaux territoriales, le belligérant est également tenu de s'abstenir de la violer. Il est donc clair que, si le fait pour un État neutre de permettre à un navire belligérant de se transformer en navire de guerre dans ses eaux territoriales constitue une infraction à la neutralité, il est également du devoir du belligérant de ne pas commettre un acte de ce genre dans les eaux territoriales neutres, et que tout navire qui a été ainsi transformé, au mépris de la neutralité du neutre et des devoirs du belligérant, n'a pas acquis régulièrement le caractère d'un navire de guerre, et que sa qualité comme tel ne doit pas être reconnue.

L'objection que nous pouvons éléver à l'égard de la transformation en pleine mer est tout autre. Le droit international, tel qu'on le comprend à cette heure, permet à un navire belligérant régulièrement constitué navire de guerre, d'exercer les droits d'un belligérant non seulement contre l'ennemi mais aussi à l'égard des neutres. Or un neutre a le droit de savoir jusqu'à un certain point quels sont les navires qui pourront exercer ces droits. S'il était loisible à des navires ayant quitté des ports nationaux en qualité de navires de la marine marchande de se transformer en pleine mer et d'apparaître tout d'un coup comme navires de guerre, sans que les neutrés aient pu prendre connaissance des changements, il est certain qu'un tel état des choses occasionnerait des incidents regrettables. Toutes les fois donc qu'un navire aurait été transformé en navire de guerre en pleine mer ou dans des eaux territoriales neutres, il pourrait s'en suivre des complications qui mèneraient à leur tour à des situations intolérables. Il n'est possible de parer aux éventualités que je viens de signaler qu'en reconnaissant franchement que le fait de transformer un navire en navire de guerre est un "acte de souveraineté" dans toute l'acceptation du terme, que cette transformation ne peut par conséquent avoir lieu que dans la juridiction nationale et qu'un navire de guerre ne sera reconnu comme tel que si cette condition a été observée. (Ibid., p. 822.)

M. Renault, a French delegate, shared Lord Reay's opinion that transformation in a neutral port would be contrary to neutrality, but did not regard the argument against transformation on the high sea as valid because

there the State was sovereign over the vessels flying its flag. (*Ibid.*, p. 824.)

The Netherlands delegate supported the British position.

Count Tornielli explained the Italian proposition as follows:

Les navires de commerce qui ont quitté les eaux territoriales avant l'ouverture des hostilités doivent pouvoir opérer en la mer libre ou ailleurs la transformation qui pourra leur permettre de résister à une capture possible. Ces motifs ne sauraient militer en faveur des navires qui n'ont quitté les eaux territoriales qu'après les hostilités et par conséquent ont pu prendre d'avance les dispositions nécessaires. (*Ibid.*, p. 824.)

M. Fusinato said, in support of the Italian proposition— il y a un motif dont on n'a pas parlé; il serait fâcheux qu'un navire marchand qui sort d'un port neutre où il a joui des priviléges de navire de commerce puisse mettre ce privilège à profit pour se transformer en navire de guerre. Il semble qu'il y aurait là un abus de son privilège, et que par suite il lui soit difficile de changer sa qualité même en mer libre. (*Ibid.*, p. 824.)

In the *comité d'examen*, whose duty it was to consider the question of transformation, the German delegate supported the position of Russia favoring transformation on the high sea.

The Japanese delegate, on the other hand, would not only favor the prohibition of transformation on the high sea, but would prohibit transformation in ports of allies because such ports were not within the sovereignty of the belligerent.

The question of transformation on the high seas finally came before the *comité d'examen* in the following form:

Y a-t-il lieu de poser des règles d'après lesquelles le belligérant pourra faire en haute mer la transformation de navires de commerce en navires de guerre. (Deuxième Conférence de la Paix, Tome III, p. 933.)

In the affirmative were the votes of Germany, Austria-Hungary, Argentina, Chile, France, Russia, Servia, and in the negative, United States, Belgium, Brazil, Great Britain, Italy, Japan, Norway, Netherlands, Sweden. The prohibition of transformation on the high seas was

not determined upon, and in this respect there was no international agreement reached, and the preamble of the convention upon the subject of transformation distinctly states that the place of conversion "remains outside the scope of this agreement."

Hague convention relative to the conversion of merchant ships into war ships.—The convention finally agreed upon really relates to vessels which *have already been converted* into war vessels rather than to their conversion. The articles bearing on the subject are as follows:

ARTICLE 1.

A merchant ship converted into a war ship can not have the rights and duties accruing to such vessels unless it is placed under the direct authority, immediate control, and responsibility of the power whose flag it flies.

ARTICLE 2.

Merchant ships converted into war ships must bear the external marks which distinguish the war ships of their nationality.

ARTICLE 3.

The commander must be in the service of the state and duly commissioned by the competent authorities. His name must figure on the list of the officers of the fighting fleet.

ARTICLE 4.

The crew must be subject to military discipline.

ARTICLE 5.

Every merchant ship converted into a warship must observe in its operations the laws and customs of war.

ARTICLE 6.

A belligerent who converts a merchant ship into a warship must, as soon as possible, announce such conversion in the list of warships.

ARTICLE 7.

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

It is accepted as a general proposition that a belligerent under proper regulations will be allowed to use his resources upon the sea as well as upon the land. The fundamental objection to the use of converted merchant vessels has previously been the lack of government control and responsibility. Such control and responsibility is now secured.

These articles provide that war status will be conceded to merchant vessels only when under state authority, bearing the flag and distinguishing marks of belligerent nationality, subject to the command of a duly commissioned officer, with crew under military discipline, and observing the rules of war.

These articles take the converted merchant vessel out of the category of privateers and thus respect the first clause of the declaration of Paris of 1856 by which "privateering is and remains abolished." This convention might properly have the title, "A Convention to Secure the Observance of the Declaration of Paris in regard to Privateering." The converted merchant vessels become a part of the navy.

This had already been provided for in the Regulations for the Naval Auxiliary Service of the United States in effect April 1, 1907. In Chapter I, 2, of these regulations it is provided that "these vessels shall be governed by the laws of the United States, by the Navy regulations as far as they may be applicable, and by these regulations."

The preamble of the convention is as follows:

Whereas it is desirable, in view of the incorporation in time of war of merchant ships in the fighting fleet, to define the conditions subject to which this operation may be effected;

Whereas, however, the contracting powers have been unable to come to an agreement on the question whether the conversion of a merchant ship into a warship may take place upon the high seas, it is understood that the question of the place where such conversion is effected remains outside the scope of this agreement and is in no way affected by the following rules.

As the more important naval powers have agreements with the steamship companies under which in time of need

certain vessels may be taken into the public service, the place of conversion is a matter of utmost importance, and this subject by specific declaration remains outside the convention.

In general, a merchant vessel might be converted into a war vessel in a home port, on the high sea, or in a neutral port, and under exceptional circumstances within the jurisdiction of the other belligerent.

To conversion in a home port, followed by prompt notification as provided for in article 6 of the convention, little objection could be raised.

In the exceptional case of conversion within an enemy's jurisdiction there might arise a question of the exercise of good faith if a merchant vessel should forthwith be converted into a war vessel after it had been allowed to take on cargo or make repairs in an enemy's port during the days of grace allowed for departure of enemy vessels at the outbreak of war. It would seem that a regulation should be adopted by which vessels allowed such a privilege should retain their merchant character, at least until converted in a home port.

The main questions arise, however, in regard to conversion on the high seas, which the convention excludes because the powers can not reach an agreement, and conversion within neutral jurisdiction, which the convention does not mention.

The discussion during the Russo-Japanese War in regard to the conversion of the *Smolensk* and *Peterburg* of the Russian volunteer fleet after they had passed the Dardanelles, closed to war vessels, and were upon the open sea showed the necessity of some international understanding in order to avoid friction. There is no provision at present which prevents change of character from time to time from merchant to war ship or vice versa, unless it be article 6 of the convention, which provides that "a belligerent who converts a merchant ship into a war ship must, as soon as possible, announce such conversion in the list of war ships." It would seem that to render this article 6 definite there should be an additional clause to the effect that a vessel thus placed in the

list of war ships should retain this status to the end of the war, as some of the delegates contended.

A neutral State has a right to demand that the status of a vessel be not changed from that of a merchant vessel to that of a war vessel in such manner as to render the preservation of neutrality unnecessarily difficult. It is evident that questions as to the observance of neutrality might arise if a merchant vessel should enter a neutral port and load with supplies which would render the vessel of immediate service in war and after taking on such supplies assume a war status. What a war vessel in time of war may do in a neutral port is usually strictly prescribed. It may remain only for a specified period, take on a specified amount of coal, etc. A merchant vessel has almost unlimited freedom so long as it observes ordinary port regulations. If a merchant vessel may change to a war vessel immediately after leaving the neutral port or even within the port, a neutral may unwittingly allow such a vessel to prepare within the neutral jurisdiction to prey on the neutral's own commerce. A neutral port might become practically an enemy's base. Many contingencies might arise which would emphasize the need of the provisions which the seventh Hague convention did not cover though recognized as desirable and considered to some extent by the delegates.

This convention embodies and makes more definite the principles which have been generally followed in practice since 1870, when Germany made her propositions in regard to a voluntary naval force. It regulates somewhat more carefully the use of such vessels after they are enrolled in the public forces. Many questions arose at the Hague conference of 1907 which made impossible the formulation of generally acceptable rules on all points in regard to the conversion of merchant ships into war ships. Some of the delegates were absolutely opposed to conversion except in a home port. While some of the delegates were generally opposed to conversion on the high seas, they wished to make exceptions in favor of merchant vessels which had left national ports before

the outbreak of hostilities and in favor of the conversion of merchant vessels captured from the enemy on the high sea and adapted to warlike use. Some thought that the abolition of capture of private property at sea would lead a belligerent to change a ship from a war status to a merchant status if in danger of capture in order to bring it under the exemption. Great freedom of conversion and reconversion was favored by a few of the delegates. The need that the character of a vessel be clear to a neutral was generally maintained.

Upon the question justly regarded as the most difficult, "the question whether the conversion of a merchant ship into a war ship may take place upon the high seas," the contracting powers have been unable to come to an agreement. As the preamble of the seventh convention states, "the question of the place where such conversion is effected remains outside of the scope of this agreement" and is in no way affected by its rules. Thus, it is evident that while provision is made for the abolition of the evils of privateering, there remains for a later conference the agreement upon such difficult questions as those of conditions under which a converted vessel may be reconverted into a merchant vessel and the place where conversion and reconversion may be allowed. (Wilson: Conversion of Merchant Ships into War Ships, American Journal of International Law, vol. II, p. 271.)

Retransformation, Second Hague Conference, 1907.—The question has been raised at different times why transformation from a war vessel into a merchant vessel is not as legitimate as the reverse. It may be said that in time of peace there would be in general no objection to such transformation, and that in fact it often takes place. The question of retransformation was particularly brought before the Second Hague Conference by the proposition of Dr. Lamasch, of Austria-Hungary, to the effect that—

La transformation sera permanente pendant toute la durée des hostilités et la retransformation sera interdite.

The Swedish delegate showed that unrestrained transformation and retransformation would lead to grave

abuses. The British delegate shared this opinion. The Japanese delegate proposed that retransformation should not be prohibited, but that the place where it might take place be restricted. (*Deuxième Conférence International de la Paix*, Tome III, p. 1014.) Finally the question of retransformation was left without any decision.

Attitude of naval powers in 1908.—Before the International Naval Conference of 1908 the States invited to the conference were invited to submit their views upon the question of conversion of merchant vessels into war vessels. The replies to this invitation show a wide divergence of views. In some respects the difference of views seems wider than at the Second Hague Conference in 1907. The range of opinion may be seen from the memoranda presented by several of the States:

GERMANY.

1. La transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, visée par la Convention relative à ce sujet et conclue à La Haye le 18 Octobre, 1907, ne pourra se faire que—

(1) Dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales des belligérants;

(2) En pleine mer.

Les navires ainsi transformés ne pourront être retransformés en navires de commerce pendant toute la durée de la guerre. (*Proceedings International Naval Conference, Miscellaneous*, No. 5 (1909), p. 108.)

The Austro-Hungarian proposition discusses the matter of transformation, and proposes rules somewhat more restrictive than those generally advocated:

La question de savoir s'il est licite de transformer, sur la haute mer, des navires de commerce en bâtiments de guerre, n'a pas été traitée par les auteurs. Dans la pratique, l'unanimité ne s'est pas faite sur la matière. Pour résoudre la question, l'on ne peut donc se baser que sur les aspirations légitimes des intéressés.

L'on ne saurait affirmer que, sur la haute mer, le belligérant pût à son gré disposer de ses navires. Il est vrai que sa souveraineté s'étend sur ces navires. Mais, comme la haute mer est "omnium communis," la souveraineté de chaque État y est limitée par les intérêts des autres Etats.

C'est pourquoi les Etats sont dans leur droit quand ils demandent que la transformation des navires de commerce en bâti-

ments de guerre ne doit être permise que dans des conditions garantissant que le trafic pacifique n'aura à craindre ni la réapparition de corsaires ni d'autres mesures vexatoires. Par conséquent, l'on ne peut ni permettre ni défendre, sans restrictions, la transformation, sur la haute mer, de navires de commerce en bâtiments de guerre.

Pour concilier, en l'espèce, les intérêts contraires, il serait peut-être utile le défendre la retransformation des vaisseaux de guerre en navires marchands. C'est ce que la Délégation austro-hongroise a déjà constaté dans la IV^e Commission de la II^o Conférence de la Paix. Il est vrai qu'à cette époque, ladite proposition n'a pas recueilli tous les suffrages quoiqu'on ne saurait admettre qu'elle pût être contraire aux intérêts de qui que ce soit.

Si, à l'avenir, cette proposition n'était pas plus favorablement accueillie, l'on devrait—puisque tout le monde doit désirer une solution de la question—rechercher d'autres moyens susceptibles de prémunir les neutres contre les empiétements des belligérants.

Ainsi qu'il appert des termes dans lesquels la question a été posée au programme ("on the high seas"), il importe actuellement de compléter, dans un point essentiel, la Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre et signée à La Haye en 1907. Et, comme il résulte des discussions qui se sont engagées, en cette matière, au sein de ladite Conférence, il ne s'agit point, à proprement parler, d'établir une définition de la notion "vaisseau de guerre," mais plutôt de déterminer les conditions à remplir par les navires transformés pour être admis à exercer le droit de prise contre les neutres. Pour accomplir cette mission d'une manière réelle et efficace, il leur faudrait un armement de quelque importance et une vitesse supérieure à celle que les navires de commerce possèdent en général. En établissant ces deux conditions exigées par la nature même des choses on offrirait aux neutres des garanties précieuses sans léser les intérêts légitimes des belligérants.

Enfin, l'art. 6 de la Convention sus-visée pourrait paraître insuffisant. Si le belligérant n'est obligé qu'à inscrire le navire transformé sur la liste de ses bâtiments de guerre, les neutres—and voilà l'important—n'ont aucune connaissance de la transformation opérée. Pour cela, il faudrait une notification. De même, la retransformation—si, d'une façon générale, elle était déclarée licite, ne fût-ce que dans des ports nationaux—devrait être notifiée.

En résumé, l'on pourrait soumettre la transformation—sans distinguer si elle doit avoir lieu dans des eaux nationales, dans des eaux territoriales occupées par un belligérant, ou sur la haute mer—aux conditions supplémentaires que voici :

1. Un minimum de bouches à feu d'un certain calibre;
2. Un minimum de vitesse;

3. Notification immédiate avec indication de l'endroit où la transformation, voire la retransformation, a eu lieu;
4. Désarmement effectif, en cas de retransformation;
5. Mention, dans la notification, des circonstances relatives aux points, 1, 2, et 4;
6. Responsabilité de l'État pour tous les dommages éprouvés par des États tiers ou leurs ressortissants à la suite d'une contravention contre les règles énumérées ci-dessus. (Ibid., p. 108.)

SPAIN.

Il existe de considérables différences juridiques entre le navire de guerre et le navire de commerce, même si celui-ci arbore le pavillon belligérant. La diversité est caractérisée et définie par les rapports de l'un et de l'autre vaisseau, non seulement avec les autorités de leur pays, mais avec les autorités, les forces et les personnes et propriétés privées de l'ennemi aussi bien que des Puissances neutres. Si une erreur ou simplement une équivoque se produisait à l'égard du caractère du navire, il deviendrait impossible pour les tiers de discerner à qui sont défendues et à qui sont consenties les facultés inhérentes à l'action militaire de l'État. D'autre part, les règles qui empêchent l'équipement d'un vaisseau ou d'une expédition militaire dans un port neutre pourraient résulter inefficaces si le changement de condition du navire sur la haute mer était permis. Chaque navigation, enfin, est réglée et qualifiée par des papiers délivrés dans un port à destination d'un autre. Si l'État lui-même soustrait ses navires aux effets des documents, ceux-ci restent sans valeur. Pour toutes ces raisons la transformation des navires de commerce en navires de guerre en pleine mer doit être déclarée nulle. (Ibid., p. 109.)

FRANCE.

Tous les États jouissant sur un pied d'égalité absolue en haute mer du plein exercice de leur souveraineté à l'égard des navires de leur pavillon, sont, en conséquence, libres de les y soumettre à telles mesures de mobilisation ou transformation militaire qu'il leur convient d'ordonner. (Ibid., p. 109.)

ITALY.

Cette question n'est pas prévue par le droit positif italien.

La Délégation italienne à la deuxième Conférence internationale de la paix a proposé une résolution à cet égard dans les termes suivants :

"Les navires qui quittent les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités ne peuvent changer leur qualité

ni dans la mer libre ni dans les eaux territoriales d'un autre État."—(IV^e Commission, annexe n. 17.) (Ibid., p. 110.)

JAPAN.

Un navire de commerce ne peut pas être transformé en bâtiment de guerre ou retransformé en navire de commerce par un belligérant, si ce n'est dans un port ou dans des eaux territoriales appartenant au dit belligérant ou à son allié, ou occupées par leurs forces militaires ou navales. (Ibid., p. 110.)

NETHERLANDS.

(1) La transformation d'un navire de commerce en navire de guerre ne peut avoir lieu que dans le territoire ou les eaux territoriales de la Puissance, dont il portera le pavillon.

(2) Un navire de commerce transformé en navire de guerre ne pourra perdre ce caractère avant la fin de la guerre. (Ibid., p. 111.)

RUSSIA.

La transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre peut avoir lieu, au cours des hostilités, dans les eaux territoriales du belligérant ainsi qu'en haute mer. Dans les deux cas, les belligérants sont tenus d'observer les règles prescrites par la convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre signée à La Haye le 18 Octobre, 1907. (Ibid., p. 111.)

Such differences of view show that the question upon which no solution had been reached at The Hague in 1907, was even after the discussion at London far from settlement. Indeed the divergency of view at the International Naval Conference in 1908 was so wide that it was not possible to formulate a satisfactory basis for discussion. The discussion at that conference of the general subject of conversion of merchant vessels into war vessels did not bring about uniformity of opinion.

Discussion in 1908-9.—The discussion at the latest international conference before which the conversion of private vessels into war vessels is valuable as evidence of the problems which must be solved before agreement is reached.

It was natural that the experience of Russia in the Russo-Japanese War of 1904–5 should cause that State to take a lively interest in the subject. The Russian delegate to the International Naval Conference of 1908–9 set forth the Russian position at length.

Dans l'opinion de la Délégation russe, un *seul* point pourrait se dégager avec certitude de l'examen des différents mémorandums en ce qui concerne la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre en haute mer. C'est, notamment, l'observation qui se trouve déjà formulée dans l'"*Exposé des Vues*" préparé par les soins du Government Britannique, à savoir, que, dans cette question, "il n'existe actuellement aucun principe commun reconnu de tous." Aussi voyons-nous des mémorandums qui nient purement et simplement le droit du belligérant de transformer en haute mer ses navires de commerce en bâtiments de guerre, tandis que d'autres le reconnaissent expressément. Le Gouvernement Russe partage cette dernière manière de voir, ensemble avec les Gouvernements d'Allemagne et de France, et la Délégation Russe appelle l'attention toute particulière de la Conférence sur ce fait que, si le point de vue de ces trois Puissances représente, paraît-il, l'opinion de la minorité de la Conférence, cette minorité n'en défend pas moins un principe logiquement et juridiquement beaucoup plus solide que celui de la majorité. Car il paraît tout à fait impossible de prouver par des arguments d'ordre juridique, pour quelles raisons un État souverain, exerçant incontestablement à l'égard de ses navires en haute mer sa pleine souveraineté dans toute l'étendue des droits qu'il exerce sur son propre territoire, serait privé de la faculté de les transformer, le cas échéant, en bâtiments de guerre. Et si, pour citer un exemple plus ou moins analogue, invoqué en 1907 à La Haye par le Colonel Ovtchinnikow, personne ne s'étonne de voir un navire de commerce *ennemi*, capturé, se transformer pendant qu'il est conduit en qualité de prise et sous pavillon du capteur, en bâtiment de guerre, pourquoi ne devrait-on pas admettre, a *fortiori*, au profit du belligérant le même droit de transformation à l'égard de ses *propres* navires de commerce?

Il est vrai que des intérêts fort sérieux des neutres y sont en jeu, et que c'est surtout la crainte des abus possibles qui fait protester contre ce droit de transformation en haute mer. Mais des règles déjà adoptées en cette matière à la Haye en 1907—qui assurent tant la publicité de la transformation que la complète militarisation du navire—nous semblent constituer une sérieuse garantie contre ces abus. Aussi, le mémorandum russe, dont je défends intégralement la proposition, ne proclame-t-il le principe de la transformation en haute mer que sous la réserve

expresse de l'observation des règles susmentionnées prescrites par la Convention y relative du 18 octobre, 1907.—(Proceedings of the International Naval Conference, Parliamentary Papers, Miscellaneous, No. 5 (1909), p. 263.)

The German opinion was in many respects similar to that of Russia. The place of conversion is not regarded as a matter of much importance.

Je ne puis que m'associer purement et simplement aux paroles de M. le Délégué plénipotentiaire de Russie. Après un examen approfondi et répété de la question, nous sommes toujours convaincus que la militarisation des navires de commerce en haute mer n'est pas interdite par le droit existant et qu'il n'y a aucune raison qui justifie son interdiction à l'avenir. Dans la lecture des Mémorandums des différentes Puissances nous n'avons puisé aucun élément qui ait ébranlé cette opinion.

Il est vrai que le Mémorandum britannique fait valoir les dangers qu'il y aurait pour le commerce neutre s'il était permis d'exercer le droit de visite à l'aide de navires que les neutres croiraient être de pacifiques navires de commerce et qui auraient été soudainement et sans avertissement convertis en bâtiments de guerre, peut-être dans le voisinage immédiat de navires qu'ils désirent arrêter et visiter. Je dois, cependant, avouer que je ne comprends pas pourquoi la militarisation en pleine mer devrait être regardée comme une nouvelle restriction à la sécurité du commerce ou à la liberté de la navigation. Les navires transformés en pleine mer n'exerceront d'autres droits et n'imposeront au commerce d'autres restrictions que les navires que sont transformés dans les ports nationaux ou que les vaisseaux de combat; si leur caractère militaire n'est pas connu d'avance ou même si ce caractère n'est revêtu que dans le voisinage d'un navire neutre, cela ne semble point aggraver la situation de la navigation légitime et inoffensive. Il va de soi qu'avec l'augmentation des bâtiments de guerre le belligérant est mieux en mesure de surveiller et de réprimer le commerce de contrebande, et il n'y a pas de doute que les navires qui se livrent à cette navigation prohibée en pâtiront. Mais le commerce pacifique n'a d'autres intérêts que ceux qui sont sauvagardés par la Convention relative à la transformation qui a été élaborée à La Haye. Dès que la loyauté et la réalité de la transformation sont garanties que le navire transformé observe les lois et coutumes de la guerre et que son équipage est soumis à la discipline militaire, le lieu de la transformation ne paraît être d'aucune importance. (Ibid., p. 264.)

The British point of view was presented in a comprehensive exposé on January 15, 1909. This exposé admitted that there was no existing law upon the subject

of conversion, and maintained that unrestricted conversion would impair the rights of neutrals and might differ little from privateering. Such vessels might retain an appearance of private vessels till exercising some belligerent right toward a neutral. Such vessels might abuse neutral privileges as said in the British exposé:

La vue de la Délégation Britannique se trouve résumée au Chapitre 6 du Mémorandum britannique, aux pages 93 et 204 du livre rouge, et MM. les membres de la Conférence n'ignorent certainement pas les arguments qu'ont fait valoir à l'appui de cette vue les Représentants de la Grande-Bretagne à la Deuxième Conférence de la Paix. La Délégation Britannique n'émet pas la suggestion qu'il existe à ce sujet une règle générale quelconque du droit international, que ce soit à l'appui de sa propre vue ou de celle de ces Puissances qui considèrent la transformation en pleine mer comme permise, mais elle maintient l'opinion que, puisque le principe de la transformation en pleine mer des navires de commerce d'un belligérant en vaisseaux de guerre n'est pas reconnu par une règle existante du droit international, l'admission de cette transformation comme régulière se trouve en contradiction avec les droits des neutres et avec les principes de la courtoisie internationale.

Par la Déclaration de Paris les signataires de cet accord ont déclaré la course abolie, et les principes de cette Déclaration ont été depuis lors mis à exécution par des Puissances qui ne l'ont pas signée. Je n'estime pas que les Délégués d'aucune Puissance représentée ici soient disposés à défendre la course comme conforme aux sentiments modernes et aux principes qui gouverneront la guerre maritime à l'avenir.

Au sens de la Délégation Britannique, l'exercice de la faculté de transformer les navires de commerce en bâtiments de guerre à tout moment et en tout endroit, en dehors des eaux territoriales neutres, pourrait, bien qu'il se distingue de la course, amener des conséquences encore plus nuisibles que celle-ci au point de vue du commerce neutre pacifique. Du temps de l'existence de la course, les navires de commerce neutres se rendaient bien compte des dangers qu'ils courraient d'être visités et saisis par les vaisseaux de la course aussi bien que par les bâtiments de guerre des belligérants, mais si la faculté de la transformation s'exerçait de la façon que l'on voudrait autoriser, les navires neutres se trouveraient exposés à l'arrêt, à la visite, et il se peut même à la saisie par des vaisseaux connus peut-être par les neutres pour avoir été des navires de commerce pacifiques faisant un service régulier. De tels navires transformés n'auraient aucune obligation de déclarer leur qualité de vaisseaux belligérants jusqu'à ce que le neutre leur eût permis de l'accoster et de l'arrêter. Il est

même permis de se poser le cas où ils naviguerait en compagnie de navires de commerce semblables jusqu'au moment qu'ils jugeraient opportun pour se transformer en vaisseaux de guerre et pour faire valoir leur droit de visite et de saisie. De tels vaisseaux pourraient se trouver dans des ports neutres par toute l'étendue du monde et seraient ainsi en mesure d'y guetter le départ de navires neutres qu'ils pourraient soupçonner de porter de la contrebande, d'accompagner hors du port, ou de poursuivre immédiatement, ces navires neutres et, transformés tout de suite après leur départ, de faire valoir leur qualité de vaisseaux de guerre belligérants. Encore, bien qu'un tel navire pût se trouver dans l'impossibilité d'atteindre son port d'origine comme navire de commerce sans s'exposer au risque imminent de la capture par un belligérant, il lui serait toutefois possible d'atteindre une route commerciale quelconque où il pourrait exercer ses droits belligérants en faisant tout simplement voile d'un port neutre à un autre en guise de navire de commerce jusqu'au moment où il fût arrivé à l'endroit opportun pour entreprendre ses opérations guerrières. Il pourrait, sous pavillon de commerce, demeurer aussi longtemps qu'il voudrait dans n'importe quel port neutre, faire sans restrictions les provisions et le charbon, se soustraire à la capture en se réfugiant dans un port neutre jusqu'à ce que le danger fût écarté, et ainsi, bien que son voyage entier fût entrepris dans le but de faire fonction de vaisseau belligérant, il ne serait soumis à aucune des règles de la Convention applicables aux vaisseaux belligérants dans les ports neutres, c'est-à-dire, il emploierait effectivement les ports neutres comme base de ses opérations guerrières subséquentes. Il me paraît évident que des neutres puissants n'admettraient point sans protestation la capture de leurs navires par des vaisseaux de guerre ainsi constitués, et une semblable procédure comporterait donc le risque sérieux d'étendre le théâtre de la guerre, éventualité laquelle les deux Conférences de la Paix ont eu assurément pour objet d'éviter, comme c'est aussi le cas pour la Conférence actuelle.

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

Ces considérations offrent, à l'avis de la Délegation Britannique, des raisons importants d'exclure le droit de la transformation

en mer, ou du moins d'empêcher une telle transformation de s'effectuer avant qu'un délai très considérable ne soit écoulé du moment où le vaisseau ait quitté son dernier port neutre. Cependant, une telle provision ne diminuerait qu'à un degré insignifiant les inconvénients de la transformation en pleine mer, et la Délégation Britannique estime que, si en effet un tel principe peut être admis de quelque manière que ce soit, on devrait lui imposer telles restrictions qui offriraient des garanties solides contre les surprises et contre ce que l'on pourrait même qualifier de pièges tendus au commerce neutre. On pourrait peut-être établir les garanties requises au moyen d'un avertissement de nature satisfaisante portant que certains navires de commerce appartenant à un belligérant étaient destinés, au moment de l'ouverture des hostilités ou après, à être transformés en vaisseaux de guerre si le propriétaire belligérant jugeait nécessaire une telle mesure. Pour être de quelque utilité, un tel avertissement devrait être publié et porté à la connaissance des Puissances neutres au moyen d'une notification ou autrement avant le commencement de la guerre, et de tels navires devraient être portés sur la liste de la marine de guerre du propriétaire belligérant. La notification après transformation effectuée n'aurait qu'une valeur relative, et probablement minime, au point de vue des neutres, puisqu'elle ne saurait atteindre des navires déjà en mer ou faisant escale dans des ports dépourvus de communication télégraphique.

Il est évident que les États neutres dans les ports desquels s'étaient réfugiés des navires de cette catégorie ne seraient guère justifiés à accorder sans restrictions à de semblables vaisseaux de guerre *in posse* la pleine mesure d'hospitalité habituelle pour le cas des navires de commerce de bonne foi appartenant à un belligérant, mais la nature exacte des limitations à imposer à la visite aux ports neutres de ces vaisseaux changerait évidemment avec les circonstances. Dans le cas où l'État belligérant n'aurait aucune intention de profiter de sa faculté de transformer un navire quelconque, il pourrait se plaindre avec justice de l'imposition par le neutre de toute restriction en ce qui concerne la quantité de charbon à fournir à ce navire, la durée de son séjour, &c., comme d'un acte sans justification et même d'hostilité. Si, par contre, de telles restrictions ne devaient jamais s'imposer, il y aurait grand danger que l'on n'abusât de l'hospitalité du neutre. Une solution satisfaisante de cette difficulté n'est point facile à trouver.

Le mémorandum austro-hongrois a suggéré d'autres conditions à imposer qui pourraient légalement être prises en considération, mais dans la vue de la Délégation Britannique la notification offrirait le seul avertissement pratique et suffisant.

La Délégation Britannique n'est pas en mesure, sans instructions ultérieures, de déclarer d'une manière définitive que ces conditions ou d'autres lui seraient acceptables, mais quelque atténuation de la prétention mise en avant serait en tout cas nécessaire pour mettre le Gouvernement Britannique à même de modifier l'opinion qu'il ne devrait être permis aux navires de commerce de se transformer en bâtiments de guerre que dans les ports ou dans les eaux territoriales du belligérant ou de son allié. Il est prêt cependant à tenir compte, dans un esprit de conciliation, de toute proposition pouvant avoir pour effet de sauvegarder le commerce neutre contre les dangers que j'ai cités. (*Ibid.*, p. 264.)

The Italian delegation submitted and maintained the same proposition which Italy had supported at the Second Hague Conference.

La proposition que la Délégation italienne a l'honneur de soumettre à la Conférence reproduit exactement la proposition formulée à ce sujet par la Délégation d'Italie à la Deuxième Conférence de la Paix, savoir :—

“Les navires qui quittent les eaux territoriales de leur pays après l'ouverture des hostilités ne peuvent changer leur qualité ni dans la mer libre, ni dans les eaux territoriales d'un autre État.”

La question est bien délicate et difficile. Il s'agit en effet de concilier la règle qui paraît découler, au point de vue théorique, des principes concernant le libre exercice du droit de souveraineté en dehors des eaux territoriales neutres, avec des difficultés pratiques très sérieuses, concernant la bonne foi et la sécurité du commerce des neutres. Notre proposition est conçue dans l'esprit de sauvegarder, autant que possible, la liberté des belligérants, avec les intérêts et la neutralité des pays tiers.

Un navire qui, au moment de l'ouverture des hostilités, se trouve dans les eaux territoriales de son pays, peut être transformé, dans les eaux mêmes, en bâtiment de guerre; la faculté qu'on lui accorderait de se transformer ensuite, en pleine mer, après avoir joui peut-être, dans des ports neutres, des priviléges propres des navires de commerce, pour faciliter sa transformation ultérieure, pourrait impliquer, dans bien des cas, un abus de ces priviléges et une certaine atteinte à la bonne foi des neutres. La restriction que, pour ces motifs, et d'autres encore, il paraît utile d'apporter aux droits souverains de l'État belligérant vis-à-vis de ses navires marchands, semblerait, cependant, excessive et ne serait pas, d'ailleurs, également justifiée, dans le cas où le navire en question eût quitté les eaux territoriales de son pays avant la guerre. Il ne pourrait pas, en effet, être soupçonné de mauvaise foi vis-à-vis des neutres, et il serait exorbitant de le forcer à rentrer (peut-être par un long voyage) dans un port national pour y opérer une transformation qui pût le mettre en

mesure de se défendre contre les navires adversaires, et de porter son concours aux forces armées de son pays. Il suffit de déclarer, dans ce cas, que la transformation ne pourra jamais avoir lieu dans les eaux territoriales d'un pays neutre. Le principe de la liberté de transformation en pleine mer garderait, dans ce cas, eu égard à la situation spéciale des navires en question, toute sa valeur. (*Ibid.*, p. 266.)

The Austro-Hungarian position, while maintaining the freedom of the sea, recognized that the doctrine of freedom for each State must recognize the rights of others, and proposed to prohibit retransformation during the period of the war and to require ample notice in case of transformation.

L'on ne saurait contester, de l'avis de mon Gouvernement, que les États aient, en principe, plein droit de transformer leurs navires de commerce en haute mer. Mais comme la pleine mer est *omnium communis*, l'exercice de la souveraineté de chaque État y est limité par les intérêts légitimes des autres Puissances.

Aussi avons-nous demandé dans notre mémoire que la transformation ne soit permise que dans des conditions garantissant le commerce pacifique contre des mesures vexatoires ou dangereuses. Nous avons proposé, dans cet ordre d'idées, de subordonner la transformation à deux conditions principales, savoir :

1. A l'interdiction de la retransformation durant la guerre des navires militarisés;
2. A la notification en temps utile de la transformation. (*Ibid.*, p. 267.)

The German plenipotentiary, referring to the Italian and Austrian propositions, said :

Il faut rendre hommage à l'esprit de conciliation qui a amené M. le Délégué Plénipotentiaire d'Italie à faire la proposition dont il vient de nous donner les motifs. Je ne sais cependant s'il ne se trompe pas au point de vue pratique en supposant que les navires qui au moment de l'ouverture des hostilités se trouvent dans leurs eaux nationales seront toujours à même d'y prendre d'avance leurs dispositions militaires. Les marins parmi nous nous diront peut-être qu'au cours de la guerre la nécessité peut se présenter de militariser un navire dont on ne croyait pas avoir besoin au début, et qu'on voulait laisser continuer sa navigation pacifique.

Avec la règle proposée par M. Fusinato une Puissance serait forcée ou à retenir dans ses ports tout navire susceptible de transformation par crainte de se priver d'une chance peut-être éloignée de s'en servir comme bâtiment de guerre, ou à renoncer

à la transformation de ces navires qu'elle aurait une fois laissée partir de ces ports.

Au point de vue juridique, je ne crois pas qu'on puisse établir une distinction entre les navires qui, au début des hostilités, sont encore dans leurs ports nationaux et ceux qui à ce moment se trouvent dans des ports neutres. Il me semble que les raisons qu'on peut alléguer pour la liberté de la transformation des uns sont aussi applicables à celle des autres.

En ce qui concerne les propositions de son Excellence le Délégué Plénipotentiaire d'Autriche-Hongrie, qui tendent à rendre obligatoire la notification de toute transformation et à interdire la retransformation pendant la durée de la guerre, je crois qu'elles méritent une attention toute particulière. J'aime à espérer que sur cette base on arrivera à une solution qui donne satisfaction à tous les intéressés. (*Ibid.*, p. 267.)

The Netherlands delegation indorsed the position taken by the British delegation.

The American delegation submitted the following brief regulation:

"En temps de guerre, aucun navire privé ne sera transformé en bâtiment de guerre, à moins d'être commandé par un officier régulièrement commissionné et muni d'un équipage soumis à la loi et à la discipline militaires, et aucune transformation de ce genre ne pourra avoir lieu sauf dans les eaux territoriales de l'État propriétaire du navire, ou dans les eaux territoriales sur lesquelles il exerce, par ses forces militaires, un contrôle effectif." (*Ibid.*, p. 268.)

Result of discussion of 1908-9.—The committee to which the subject of conversion was referred gave careful consideration to the matter, but acknowledged in their report to the conference that they had failed in trying to reach an agreement. After reviewing the discussion upon the question, the report says:

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

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

navires transformables naviguant dans des régions éloignées de ses ports nationaux.

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

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

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

Une question qui se rattache à la précédente et sur laquelle il a pu paraître à un moment possible d'arrêter une résolution, est celle de la *retransformation*. D'après une proposition, "les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre ne pourront être transformés en navires de commerce pendant toute la durée de la guerre." La règle était absolue et ne distinguait pas suivant le lieu où pourrait s'opérer la retransformation; elle était inspirée par la pensée que cette transformation aurait toujours des inconvénients, produirait des surprises et prêterait à de véritables fraudes. L'unanimité n'ayant pu être obtenue pour cette proposition, il s'en produisit une qui était subsidiaire: "la transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire marchand est interdite pendant la guerre." On avait en vue la situation d'un bâtiment de guerre (ordinairement un navire de commerce récemment transformé) dépouillant son caractère pour

pouvoir librement se ravitailler ou se réparer dans un port neutre, sans subir les restrictions imposées aux bâtiments de guerre. La position de l'État neutre entre les deux belligérants ne sera-t-elle pas délicate et ne s'exposera-t-il pas à des reproches, qu'il traite en navire de commerce ou en bâtiment de guerre le bâtiment récemment transformé? L'accord se serait peut-être fait sur cette proposition, mais il a semblé qu'il était bien difficile de s'attacher à ce côté secondaire d'une question qu'on ne pouvait songer à régler dans son ensemble. C'est la raison déterminante du rejet de toute proposition.

Pour être complet, je mentionnerai une proposition qui, partant de la possibilité d'une retransformation, voulait au moins en diminuer les inconvénients au moyen d'une certaine publicité: "la retransformation d'un navire marchand en bâtiment de guerre, dans le cas où ce navire a déjà une fois changé de caractère pendant la guerre, doit être communiquée aux différents Gouvernements neutres au moins quinze jours d'avance."

La conclusion de ce rapport est donc purement négative, puisque aucune proposition n'a pu être admise. Il en résulte que la question reste entière. (*Ibid.*, p. 340.)

British view in 1908.—In a preparatory memorandum setting forth the British view upon the points enumerated in the program of the international naval conference in 1908, the statement in regard to conversion of merchant vessels into warships on the high seas was as follows:

No general practice of nations has prevailed in the past on this point from which any principles can be deduced and formulated as the established rules of international law. So far as can be ascertained there are no precedents on the subject.

The question is regarded by His Majesty's Government as one to be decided by reference to the rights of neutrals. Resistance on the part of a neutral merchant vessel to the exercise of the admitted belligerent right of visit and search, involving as it does the possible condemnation of the vessel as good prize, is so serious a matter for the neutral that it is essential that there should be no possibility of doubt as to the ships that are entitled to exercise this right. It is submitted that the true rule to be deduced from the principles which govern the relation between belligerents and neutrals is that the exercise of the right to visit and bring in neutral merchant vessels is strictly limited to ships being, and known to be, public ships of the belligerent fighting fleet flying the pendant. It would be a grave extension of that right if it were held to be permissible to exercise those powers by means of vessels, believed by neutrals to be peaceful

merchant vessels, suddenly and without warning converted into ships of war, possibly in the immediate neighborhood of vessels which they desire to stop and search. Any further limitation to the security of peaceful commerce or of the freedom of neutral vessels to navigate the seas is opposed to the general interests of nations, while the exercise of belligerent force against neutrals in the manner indicated above would almost inevitably lead to friction, with the attendant danger of bringing other nations into the arena of war. The somewhat arbitrary powers accorded to belligerents as against neutrals for the protection of the vital interests of the former should not, it is submitted, be increased, by according sanction to proceedings which, however, they may be argumentatively sustained, are entirely novel and without the support of any existing principles of international law. His Majesty's Government, therefore, regard it as of great importance to neutrals that units of the fighting force of a belligerent should not be created except within the jurisdiction of that power. (*Correspondence and Documents, International Naval Conference, Miscellaneous*, No. 4 (1909), p. 10.)

Instructions to British delegates, 1908.—In the instructions to the British delegates to the international naval conference in 1908, Sir Edward Grey said:

The condition under which merchant ships may be converted into warships were much debated at the second peace conference, and on a number of points an agreement was reached, which was finally embodied in one of the conventions annexed to the final act of the conference. In regard to one important point, however, namely, as to whether such conversion could be legally effected on the high seas, it was found impossible to arrive at any understanding. The preamble of the convention referred to accordingly recites that:

"Whereas the contracting powers have been unable to come to an agreement on the question whether the conversion of a merchant ship into a warship may take place upon the high seas, it is understood that the question of the place where such conversion is effected remains outside the scope of this agreement, and is in no way affected by the following rules. * * *"

In the presence of this clearly recorded divergence of views it is not possible to expect that the forthcoming conference could bring about agreement as to the existing law, but His Majesty's Government earnestly hope that means will be found to frame a common rule to which the principal naval powers will bind themselves to conform in future. Such a rule must obviously be in the nature of a compromise, and it would have to be established by way of a convention. Apart from the important question of principle involved, there are two practical considerations which

have chiefly weighed with His Majesty's Government in refusing to recognize the right to convert merchant vessels into ships of war on the high seas. One is the facility which such a right would give to the captain of a merchant vessel qualified to act as a warship, to seize enemy or neutral ships without warning. The other is that enemy vessels under the mercantile flag, but suitable for conversion, would be able, as merchantmen, to claim and obtain in neutral ports all the hospitality and privileges which would, under the accepted rules of naval warfare, be denied to them if they were warships. Availing herself of these advantages, such a vessel, found in distant waters after the outbreak of hostilities, would be enabled to pass from one neutral port to another until she reached the particular point in her voyage where she might most conveniently be converted into a commerce destroyer. These difficulties might be met by restricting the right of conversion on the high seas to the case of vessels which had previously been specifically and publicly designated by the respective Governments as suitable for the purpose and borne on their navy lists; and by subjecting such vessels, while in neutral ports, to the same treatment as belligerent men-of-war. But any other suggestions which may be made in the desired direction, His Majesty's Government will be ready to examine sympathetically. (*Correspondence and Documents, International Naval Conference, Miscellaneous, No. 4 (1909)*, p. 31.)

Report of British delegates to international naval conference.—The report of the British delegates to the international naval conference shows that the question of conversion of merchant vessels into war vessels was not brought to a satisfactory conclusion:

The one subject of the programme which has found no mention in the declaration is the conversion of merchant-vessels into men-of-war on the high seas. The question is one of those which had been left unsolved by the second Peace Conference, and so decided was the division of opinion subsequently revealed by the memoranda exchanged by the several Governments before the meeting of the present Naval Conference that it had been found impossible to state, in the shape even of a mere Basis of Discussion, an underlying general principle commonly accepted. In our instructions the hope was nevertheless expressed that some means might be found of reconciling the opposing views and to unite on the basis of a compromise, for which we were allowed a fairly wide discretion. We regret, however, that in this instance all our efforts in bringing about an understanding were unsuccessful. We did not fail to put forward the arguments which, in the view of His Majesty's Government, militate against the recognition of an unrestricted right of conversion on the high seas, and we

endeavored in vain to obtain, in return for a recognition of such right subject to proper limitation, some guarantees against the abuses to which it appears to be obviously liable. We were met with a refusal to make any concessions or to abate one jot from the claim to the absolutely unfettered exercise of the right, which its advocates vindicate as a rule forming part of the existing law of nations. In these circumstances we felt that we had no option but to decline to admit the right, and the result is that the question remains an open one. (Correspondence and Documents, International Naval Conference, Miscellaneous, No. 4 (1909), p. 101.)

Opinion in England.—The fact that the International Naval Conference of 1908–9 was unable to reach an agreement on the question of conversion was the cause of many remarks at the time when the naval prize bill involving matters of war on the sea was before the British Parliament. Comments on the same subject appeared elsewhere. The opinions expressed by commercial bodies and other organizations show great diversity. Frequently petitions to the foreign office requested the rejection of the Declaration of London on the ground that the regulation of the conversion of private vessels into war vessels was not included. One of the ablest of these petitions of protest is that of the London Chamber of Commerce of November 11, 1910, which, among other reasons, states:

That the absence of any provision in the declaration for preventing the conversion of merchant vessels into commerce destroyers on the high seas constitute a valid reason for praying His Majesty's Government to decline to ratify the declaration or to proceed with the naval prize bill. (Correspondence Respecting the Declaration of London, Miscellaneous, No. 8 (1911), p. 14.)

In reply to this objection on the part of other commercial bodies, the foreign office had said:

Sir Edward Grey regrets equally with the chamber of commerce that it was not found possible to come to any arrangement on this important question, but, as stated, on page 101 of the Blue Book, the division of opinion between the powers represented at the conference was so decided that it was not possible to state, even in the shape of a basis of discussion, an underlying general principle commonly accepted. In these circumstances, it can hardly be disputed that the course adopted by this country—

namely, refusal to admit the right claimed, the question thus remaining an open one—was the best which could be followed.

The chamber of commerce no doubt realizes that by the omission of this subject from the declaration no change is made in the existing position, and this being the case, the failure to come to an arrangement on this point would not justify the loss of the advantages which Sir E. Grey considers accrue to this country under the provisions of the declaration. (*Ibid*, No. 4 (1910), p. 8.)

A vote favorable to the naval prize bill was passed in the British House of Commons, but was not passed by the House of Lords; consequently the matter remains for the time being unsettled.

Of the discussion in Great Britain, Norman Bentwich, who has given particular consideration to the declaration, says:

As there appears to be some confusion on the point in the public mind, it may be as well to state that England's objection is not to the conversion of merchantmen in general—we propose to use a number of our own liners for naval purposes in case of war—but to their conversion on the high seas. Most of the Continental Powers, possessing as they do few ports outside Europe, claim a right to convert ships in their volunteer navy whenever and wherever they choose. England, on the other hand, who, through her possession of naval stations in every sea, is in a stronger position, claims that the conversion must not take place after the opening of hostilities on the high seas, but only within the national jurisdiction. The Continental demand undoubtedly opens the way to grave abuses. The "sort of warship" is able as a merchantman before conversion to obtain in a neutral port the hospitality and often the necessary supplies for her new career, then at a favorable moment to take out her armament, run up the naval flag, and swoop down on any merchantman, enemy or neutral, whom she may meet; and, later it may be, when fleeing from the enemy's cruisers, to resume her peaceful character and seek the shelter of a neutral port. The Conference was not unwilling to pass a rule that reconversion on the high seas to mercantile character is forbidden during the war; but as agreement on the main question was not attainable, the whole subject was, in the end, left open.

It has been urged by several leading Chambers of Commerce in this country that the failure to secure the acceptance of our standpoint at the Conference should be made a ground for not ratifying the Declaration; but this seems illogical. The Declaration does not in any way prejudice our position in the matter; we are free to protest against any belligerent who adopts the

practice in the future. But, it is said, the failure of The Hague and London Conferences to come to an agreement upon the subject shows that the Continental Powers intend, in case of war, to enforce their claim to convert merchantmen on the high seas. Very possibly. But they will do the same whether or not the declaration is ratified, and our ratification will not tie our hands in the least, while The Hague convention explicitly reserves our right of action. (Bentwich, Declaration of London, p. 13.)

Neutral obligations.—A neutral State is under certain obligations to prevent acts which might be construed as failure to observe neutrality. The general statement on this subject is according to the Thirteenth Hague Convention of 1907:

ART. 8. A neutral Government is bound to employ the means at its disposal to prevent the fitting out or arming of every vessel within its jurisdiction which it has reason to believe is intended to cruise, or engage in hostile operations, against a power with which that Government is at peace. It is also bound to display the same vigilance to prevent the departure from its jurisdiction of every vessel intended to cruise, or engage in hostile operations, which has been, within the said jurisdiction, adapted entirely or in part for use in war. (Convention Concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War.)

The same convention provides:

ART. 13. If a power which has been informed of the outbreak of hostilities learns that a belligerent ship of war is in one of its ports or roadsteads or in its territorial waters, it must notify the said ship to depart within 24 hours or within the time prescribed by the local regulations.

ART. 18. Belligerent ships of war can 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. 24. If notwithstanding the notification of the neutral authorities, 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.

From the above provisions it is evident that responsibility may rest upon a neutral to prevent the departure of a vessel which there is reason to believe is intended to cruise against a power with which the neutral is at

peace. In absence of provisions to the contrary the period during which a ship of war may remain is 24 hours. The ship of war is not to make use of the neutral port for increasing its supply of war material. The neutral may intern a vessel which does not conform to its regulations in regard to sojourn. There is a comprehensive article relating to the whole of the thirteenth convention which states:

ART. 25. A neutral power is bound to exercise such surveillance as the means at its disposal allow to prevent any violation of the provisions of the above articles in its ports or roadsteads or in its waters.

While the belligerent is by this convention under obligation to respect the neutrality of States which are not parties to the war, the neutral States are under obligation to prevent the abuse of their jurisdiction.

Uncertainty as to vessel's character.—At the present time, while the convention concerning the conversion of merchant ships into war ships regulates conversion to some degree among States which have become parties to it, yet there are important respects in which the convention fails. The place of conversion and the matter of reconversion particularly remain open.

These uncertainties make the position of the neutral one of difficulty. If the neutral State does not use "due diligence" to prevent fitting out and arming, the neutral State may become liable for its neglect. On the other hand the—

Belligerents are bound to respect the sovereign rights of neutral powers and to abstain, in neutral territory or neutral waters, from all acts which would constitute, on the part of the neutral powers which knowingly permitted them, a nonfulfilment of their neutrality. (Convention, Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War, art. 1.)

The neutral State would naturally be reluctant to intimate to a belligerent that the belligerent was not observing his obligations under this convention. The temptation to pass beyond the rights permitted under the convention would, however, be strong in case of a private vessel which was about to be transformed into a vessel of

war. A bona fide private vessel would not be subject to the limitations on period of sojourn and on character of goods which it might take on board which would apply to a ship of war. Conversion from a private to a ship of war would, according to accepted rulings, also affect the neutral goods on the converted vessel. Neutral goods on board a vessel of war would under the rulings of British prize courts have been regarded as liable to capture. The American decisions have in some cases been more lenient (*The Nereide*, 9 Cranch; Sup. Ct. Repts., p. 388.) It is probable that neutral goods placed, in good faith as to the private character, on board an enemy vessel would not be subjected to the extreme penalty of confiscation if the vessel should be transformed into a ship of war.

The neutral merchant would seem to be entitled to some means by which knowledge as to the probable character of a vessel for a voyage may be obtained. The neutral State would be much more justified in seeking such information as would make it free from accusation of neglect to fulfill its obligations.

Résumé.—The commander has reason to believe that the *Robin*, which is taking on supplies in the nature of contraband, is to be transformed into a war vessel. If the *Robin* is to be transformed the opportunity to take war supplies in a neutral port and the further privilege of remaining in the port unrestrained by the usual 24-hour rule gives the *Robin* an advantage over a ship of war of State D though the *Robin* will shortly assume that character. The commander of the United States cruiser is therefore justified in requesting that the *Robin* be interned or otherwise restrained.

As the neutral State F would be liable for failure to observe strict neutrality if it did not investigate such a claim, it would be expedient for State F to take such action as may relieve it of responsibility. If it be found that the vessel may be converted, the neutral State may take the necessary measures to remove grounds for claims of indemnity. This may be done by placing the vessel under obligation to maintain its private character

till it reaches a port within the jurisdiction of belligerent State D. If such a pledge can not be secured, there would be ground for restraint or internment or such other action as would secure neutral State F against liability for neglect to use due diligence.

SOLUTION.

The action of the commander of the cruiser of the United States is warranted.

Neutral State F should take such action as would maintain its neutrality by obliging the *Robin* to give a guaranty that it would not change its private character till it reached a port under the jurisdiction of its own flag or a port under jurisdiction of an ally; or neutral State F may maintain its neutrality by other means of restraint even by internment if necessary.