

International Law Studies – Volume 13
International Law Topics and Discussions
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.

TOPIC VII.

CONVERSION OF PRIVATE VESSELS INTO PUBLIC VESSELS.

How should the conversion of private vessels into ships of war and reconversion be limited?

CONCLUSION.

ARTICLE 1. A private ship converted into a ship of war 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.

ART. 2. Private ships converted into ships of war must bear the external marks which distinguish the ships of war of their nationality.

ART. 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.

ART. 4. The crew must be subject to military discipline.

ART. 5. Every private ship converted into a ship of war must observe in its operations the laws and customs of war.

ART. 6. A belligerent who converts a private ship into a ship of war must, as soon as possible, announce such conversion in the list of ships of war. (Hague Convention relative to the Conversion of Private Vessels into Public Vessels.)

ART. 7. Conversion of a private ship into a ship of war is not to take place except in the waters of its own State or of an ally or in the waters occupied by one of these.

ART. 8. A vessel converted into a ship of war retains this character to the end of the war.

ART. 9. These provisions do not apply except between contracting powers, and then only if all the belligerents are parties.

NOTES.

Conversion from private to public vessels in time of war.—The presentation of this subject as Situation VI of

the Naval War College, *International Law Situations*, 1912, pages 159 to 195, makes it necessary only to refer to those pages for a general account of the subject of conversion.

It is there shown that the Second Hague Conference, 1907, in the convention relative to the conversion of merchant ships into warships was concerned with the national control, evidences of character, command, discipline, conduct, and notification of conversion of a ship already converted, but not with the subject of conversion itself, the question of time, place, etc., of conversion remaining entirely outside the agreement.

At the International Naval Conference at London in 1908-9, after long discussion and many attempts, the naval powers were unable to reach an agreement. (*Int. Law Situations*, 1912, pp. 174-190.)

In the preliminary opinions of the members of the Institute of International Law in 1912, as at the international conferences of earlier years, there seems to be a considerable difference of opinion.

The matters already agreed upon at The Hague in 1907 seem to be generally satisfactory, though needing revision in minor particulars. The Hague rules do not, however, touch the main points of controversy, particularly the matter of the place of transfer. It seems to be generally admitted that conversion from a private vessel to a ship of war may not take place in neutral jurisdiction. It seems also to be generally admitted that such a transfer is permitted in the jurisdiction of a belligerent or of an ally in war. The main question is, therefore, in regard to conversion on the high sea. One thing is evident, that if conversion on the high sea is permitted there will be an element of uncertainty in regard to the status of some vessels. This uncertainty may lead to controversies, or, in order to avoid these, neutrals may be obliged to assume duties from which they should be free. If neutrals are burdened with additional obligations, it will be natural for them to impose more stringent regulations upon the use of their ports. This procedure might much more

than counterbalance any advantage obtained through conversion on the high sea. That rights and obligations should be definite and clear is one of the main aims of modern regulations.

Conversion from public to private vessels.—As the private vessel may receive less severe treatment than a public vessel if met at sea by an enemy, there would be an inducement to convert public vessels into private vessels whenever possible. If all innocent private property at sea, including private vessels, should be exempt from capture, the inducement might be much greater.

It has been generally argued that a belligerent would not transfer a vessel to private control in time of war except with a view to obtaining a military advantage, and in consequence such transfers should not be recognized as valid. The transfer from private to public control would probably be for military advantage, and the vessel transferred would become liable to treatment as a vessel of war. The transfer from public to private control might relieve a vessel from these risks.

Reconversion.—At The Hague Conference in 1907 it was proposed that a vessel converted from a private vessel into a public vessel should remain a public vessel during the war. This proposition was advanced by Austria-Hungary. Japan did not wish the right of reconversion to be denied, but was willing to propose that both conversion and reconversion be limited to ports under national jurisdiction. (*Deuxième Conférence de la Paix, Tome III, pp. 745, 1014.*)

The question of conversion and reconversion was again discussed at the International Naval Conference in 1908–9, but no agreement could be reached.

The proposition submitted for consideration of the Institute of International Law in 1912 and 1913 was:

ART. 12. Une navire militaire ne peut, tant que durent les hostilités, être transformé en navire public ou en navire privé.

Regulations proposed to Institute of International Law, 1912 and 1913.—The report presented to the Institute of

International Law in 1912 and amplified in 1913 suggests the following regulations in regard to conversion:

ART. 4. *Transformation des navires publics et privés en navires de guerre.*—Aucun navire privé transformé en navire de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité s'il n'est placé sous l'autorité directe, contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon.

ART. 5. Les navires transformés en navires de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des navires de guerre de leur nationalité.

ART. 6. Le commandant doit être au service de l'État et dûment commissionné par les autorités compétentes; son nom doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire.

ART. 7. L'équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire.

ART. 8. Tout navire transformé en navire de guerre est tenu d'observer dans ses opérations les lois et coutumes de la guerre.

ART. 9. Le billigérant qui transforme un navire en navire de guerre doit, le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des bâtiments de sa flotte militaire.

ART. 10. La transformation d'un navire en navire de guerre ne peut être faite qu'en pleine mer, dans les eaux des États belligérants ou d'un État allié, ou enfin dans celles occupées par les troupes de l'un ou l'autre de ces États.

ART. 11. Le navire transformé en navire de guerre conservera ce caractère pendant la durée des hostilités, et il ne pourra pendant ce temps être à nouveau transformé en navire public ou en navire privé.

The regulations proposed to the Institute of International Law and submitted to a committee were not much changed in committee. The discussion showed that there is a growing opposition to conversion on the high sea. The committee admits that there is a general consensus favorable to permitting conversion within the waters of the belligerents or of their allies or within waters under their control. This consensus did not extend to the permission to make the open sea a place for conversion. The discussion of the subject was full and showed the drift of opinion and the main arguments upon both sides of the question. The summary of this discussion is of sufficient importance to warrant consideration:

MM. Hagerup, Holland et Edouard Rolin Jaequemyns se sont opposés à cette transformation, et cela pour un triple motif:

1°. La transformation en haute mer a quelque chose qui choque la loyauté. 2°. Elle sera une source de surprises et de dangers pour les neutres qui ont intérêt à savoir à l'avance quels navires peuvent exercer à leur égard les droits d'un belligérant. 3°. Il est difficile d'admettre qu'un navire marchand sortant d'un port neutre où il s'est ravitaillé—ce qu'il n'aurait pu faire s'il avait été un navire de guerre—puisse, aussitôt en mer, mettre à profit les avantages dont il a joui en port neutre pour se transformer et se livrer à la capture. Ces arguments n'étaient pas sans réplique : 1°. L'intérêt des neutres à connaître à l'avance de quels navires ils sont exposés à subir la visite peut être satisfait par des mesures de publicité. En temps de guerre, la plus grande circonspection s'impose, d'ailleurs, aux navires neutres. Les neutres qui transportent de la contrebande de guerre savent, au surplus, toujours à quels risques ils s'exposent. 2°. Pour empêcher qu'un navire marchand n'abuse, par sa transformation en pleine mer en bâtiment de guerre, des avantages qu'il a reçus dans un port neutre, il n'y a qu'à rendre les États neutres responsables des dommages causés par les navires dont la transformation eût été impossible sans les approvisionnements effectués en port neutre. (1) Il y a, au contraire, au point de vue des principes juridiques, un motif des plus sérieux pour admettre la transformation sur la haute mer : la transformation constitue un acte de souveraineté, or rien ne s'oppose dans la mer ouverte à l'exercice de la souveraineté des États à l'égard des navires portant leur pavillon ; il faudrait des raisons très graves pour interdire au belligérant l'exécution de cet acte de souveraineté qui dans certaines occasions peut être pour lui d'une incontestable utilité. C'est ce motif que M. Strisower a longuement développé. Et son argumentation paraît avoir convaincu la Commission. En effet, M. Holland lui ayant demandé de supprimer dans l'article 10 ce qui a trait à la transformation en pleine mer, elle s'y est refusée, mais seulement par quatre voix contre trois.

Est-ce à dire que la transformation sur la haute mer ne doit pas être soumise à certaines règles spéciales ? Si les arguments en faveur de la non transformation n'ont pas semblé décisifs à la Commission, ils ne lui ont pas paru, cependant, dénués absolument de valeur. Deux de ses membres se sont dès lors efforcés d'y faire droit en proposant une réglementation particulière de la transformation en pleine mer.

Afin d'empêcher qu'un navire de commerce belligérant n'abuse de l'hospitalité en port neutre pour se changer aussitôt après en bâtiment de guerre, M. Strisower a proposé qu'un délai fût fixé entre la sortie du navire hors du port neutre et le moment où il pourra se comporter en navire de guerre : la transformation faite en pleine mer ne deviendra effective qu'à l'expiration de ce délai. Il a, en conséquence, présenté le texte suivant comme second alinéa de l'article 10 : " Lorsque le bâtiment a quitté un port

neutre, la transformation en pleine mer n'est valable qu'après l'écoulement d'un délai de . . . jours." Mais la motion de M. Strisower a été rejetée par trois voix contre deux et deux abstentions.

M. Paul Fauchille a, de son côté, cherché à supprimer les incertitudes dans lesquelles peuvent se trouver les neutres au regard des navires transformés en haute mer. Dans ce but, il a saisi la Commission d'une proposition ainsi conçue: "La transformation d'un navire en pleine mer doit être notifiée aux neutres et elle ne sera valable que si le navire rencontré auquel elle est opposée a connaissance de la notification. Ce navire est censé avoir eu connaissance de la transformation s'il a quitté un port après que notification de la transformation y a été faite, ou s'il rencontre le navire transformé . . . jours après que la notification de la transformation a eu lieu." Ce texte a été adopté par la Commission par cinq voix contre une et une abstention, pour être inséré comme alinéa 2 dans l'article 10 du projet.

Summary.—As the subject of conversion of merchant ships into ships of war was so fully presented in International Law Situations, 1912, pages 159 to 195, it seems unnecessary to enlarge upon that discussion further. The rules of The Hague convention relative to the conversion of merchant ships into war ships may be taken as reasonably satisfactory for the points which it covers. Taking the provisions of this convention as a basis, the following rules may be proposed as embodying approved provisions.

Conclusion.—Regulations relative to the conversion of vessels in time of war.

ARTICLE 1. A private ship converted into a ship of war 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.

ART. 2. Private ships converted into ships of war must bear the external marks which distinguish the warships of their nationality.

ART. 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.

ART. 4. The crew must be subject to military discipline.

ART. 5. Every private ship converted into a ship of war

must observe in its operations the laws and customs of war.

ART. 6. A belligerent who converts a private ship into a ship of war must, as soon as possible, announce such conversion in the list of ships of war. (Hague Convention relative to the Conversion of Private Vessels into Public Vessels.)

ART. 7. Conversion of a private ship into a ship of war is not to take place except in the water of its own state or of an ally or in the waters occupied by one of these.

ART. 8. A vessel converted into a ship of war retains its character to the end of the war.

ART. 9. These provisions do not apply except between contracting powers, and then only if all the belligerents are parties.