

International Law Studies—Volume 9

International Law Topics

The Declaration of London

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.

must be furnished with the necessary papers. It may be supposed that there might be doubt as to the character of certain articles which the cruiser holds to be contraband; the master of the merchant vessel denies this, but prefers to deliver them in order to have the right to continue his voyage. There is in this case only a capture which has to be confirmed by the prize court.

The contraband delivered by the merchant vessel may hamper the cruiser, which must be left free to destroy it at the moment of handing over or later.

### Chapter III.—UNNEUTRAL SERVICE.

In a general way, it may be said that the merchant-vessel which violates neutrality, whether by carrying contraband of war or by violating a blockade, affords aid to the enemy, and it is on this ground that the belligerent to whose injury she acts may make her submit to certain penalties. But there are cases where such unneutral service is particularly distinctive, and for which it has been thought necessary to make special provision. These have been divided into two classes according to the gravity of the act charged against the neutral vessel.

In the cases included in the first class (Article 45), the vessel is condemned, and receives the treatment of a vessel subject to condemnation for carrying contraband. This means that the vessel does not lose her neutral character and is entitled to the rights conceded to neutral vessels; for instance, she may not be destroyed by the captor except under the conditions laid down for neutral vessels (Articles 48 *et seq.*); the rule that *the flag covers the goods* applies to the goods which are on board.

In the more serious cases which belong to the second class (Article 46), the vessel is likewise condemned; further, she is treated not only as a vessel liable to condemnation for carrying contraband, but as an enemy merchant vessel, which entails settled consequences. The rule regarding the destruction of neutral prizes does not apply to the vessel, and, as she has become an enemy

devenant navire ennemi, ce n'est plus la seconde, mais c'est la troisième règle de la Déclaration de Paris qui est applicable. La marchandise qui sera à bord sera présumée ennemie; les neutres auront le droit de réclamer leur propriété en justifiant de leur neutralité (article 59). Il ne faut cependant pas exagérer jusqu'à penser que le caractère neutre originaire du navire est complètement effacé, de telle sorte qu'il doive être traité comme s'il avait toujours été ennemi. Le navire peut soutenir que la prétention élevée contre lui n'est pas fondée, que l'acte qui lui est reproché n'a pas le caractère d'une assistance hostile. Il a donc le droit de recourir à la juridiction internationale en vertu des dispositions qui protègent les propriétés neutres.

#### ARTICLE 45.

*Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre:*

1° *Lorsqu'il voyage spécialement en vue du transport de passagers individuels incorporés dans la force armée de l'ennemi, ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.*

2° *Lorsqu'à la connaissance soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un détachement militaire de l'ennemi ou une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi.*

*Dans les cas visés aux numéros précédents, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation.*

*Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas si, lorsque le navire est rencontré en mer, il ignore les hostilités, ou si le capitaine, après avoir appris l'ouverture des hostilités, n'a pu encore débarquer les personnes transportées. Le navire est réputé connaître l'état de guerre lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou un port neutre postérieurement à la notification en temps utile de l'ouverture des hostilités à la Puissance dont relève ce port.*

vessel, it is no longer the second but the third rule of the Declaration of Paris which is applicable. The goods which are on board will be presumed to be enemy goods; neutrals will have the right to reclaim their property on establishing their neutrality (Article 59). It would not, however, be necessary to go so far as to consider that the original neutral character of the vessel is completely lost, so that she should be treated as though she had always been an enemy vessel. The vessel may plead that the allegation made against her is not just, that the act with which she is charged has not the character of unneutral service. She has, therefore, the right of appeal to the International Court in virtue of the provisions which protect neutral property.

#### ARTICLE 45.

*A neutral vessel is liable to be condemned and, in a general way, is liable to the same treatment which a neutral vessel would undergo when liable to condemnation on account of contraband of war:—*

(1) *If she is making a voyage especially with a view to the transport of individual passengers who are embodied in the armed force of the enemy, or with a view to the transmission of information in the interest of the enemy.*

(2) *If, with the knowledge of the owner, of the one who charters the vessel entire, or of the master, she is transporting a military detachment of the enemy, or one or more persons who, during the voyage, lend direct assistance to the operations of the enemy.*

*In the cases specified in the preceding paragraphs, (1) and (2), goods belonging to the owner of the vessel are likewise liable to condemnation.*

*The provisions of the present Article do not apply if when the vessel is encountered at sea she is unaware of the opening of hostilities, or if the master, after becoming aware of the opening of hostilities, has not been able to disembark the passengers. The vessel is deemed to know of the state of war if she left an enemy port after the opening of hostilities, or a neutral port after there had been made in sufficient time a notification of the opening of hostilities to the Power to which such port belongs.*

Le premier cas suppose des passagers voyageant *individuellement*; le cas d'un *détachement militaire* est visé ci-après. Il s'agit d'individus *incorporés* dans la force armée de terre ou de mer de l'ennemi. Il y a eu quelque hésitation sur le sens de l'*incorporation* qui est prévue. Comprend-elle seulement les individus qui, appelés à servir en vertu de la loi de leur pays, ont effectivement rejoint le corps dont ils doivent faire partie? ou comprend-elle même ces individus dès qu'ils sont appelés et avant qu'ils aient rejoint leur corps? La question a une grande importance pratique. Que l'on suppose des individus originaires d'un pays de l'Europe continentale et établis en Amérique; ces individus sont tenus à des obligations militaires envers leur pays d'origine; ils doivent, par exemple, faire partie de la réserve de l'armée active de ce pays. Leur patrie étant en guerre, ils s'embarquent pour aller faire leur service. Seront-ils considérés comme *incorporés* pour l'application de la disposition dont nous nous occupons? Si on s'attachait à la législation intérieure de certains pays, l'affirmation pourrait être soutenue. Mais, indépendamment des raisons purement juridiques, l'opinion contraire a paru plus conforme aux nécessités pratiques et, dans un esprit de conciliation, elle a été acceptée par tous. Il serait difficile, ou peut-être même impossible, de distinguer, sans des mesures vexatoires que les Gouvernements neutres n'accepteraient pas, entre les passagers d'un navire, ceux qui sont tenus d'un service militaire, et qui voyagent pour y satisfaire.

La transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi est assimilée au transport de passagers incorporés dans sa force armée. On parle du navire qui voyage *spécialement* pour indiquer qu'il ne s'agit pas du service normal du navire. Il s'est détourné de sa route; il a relâché dans un port où il ne s'arrête pas ordinairement, pour effectuer le transport en question. Il n'est pas nécessaire qu'il soit *exclusivement* affecté au service de l'ennemi; ce dernier cas rentrerait dans la seconde catégorie, article 56, 4<sup>o</sup>.

Dans les deux hypothèses dont il vient d'être parlé, il s'agit d'une opération isolée faite par le navire; il a été

The first case supposes passengers travelling *as individuals*; the case of a *military detachment* is considered afterwards. It relates to individuals *embodied* in the armed military or naval forces of the enemy. There was some doubt as to the meaning of the *embodiment* which is specified. Does it include those individuals only who, summoned to serve in virtue of the law of their country, have really joined the corps to which they are to belong? Or does it also include such individuals from the time when they are summoned, and before they have joined their corps? The question is of great practical importance. There may be individuals natives of a country of continental Europe and settled in America; these individuals have military obligations towards their native country; they have, for instance, to belong to the reserve of the active army of that country. Their country being at war, they sail to perform their service. Shall they be regarded as *embodied* in the sense of the provision which we are considering? If the municipal law of certain countries is followed, an affirmative reply would be rendered. But, apart from purely juridical reasons, the contrary opinion has seemed more in accordance with practical necessity and has been accepted by all in a spirit of conciliation. It would be difficult, or perhaps even impossible, without vexatious measures which neutral Governments would not tolerate, to distinguish among the passengers in a vessel those who are bound to perform military service and are on their way to render it.

The transmission of intelligence in the interest of the enemy is assimilated to the carriage of passengers embodied in his armed force. Mention is made of a vessel *especially* undertaking a voyage in order to show that it does not refer to the usual service of the vessel. She has been turned from her course; she has touched at a port where she does not ordinarily call in order to effect the carriage in question. It is not necessary that she be *exclusively* devoted to the service of the enemy; this last case would come into the second class, Article 56, 4.

In the two hypothetical cases just mentioned the vessel has performed a single act; she has been employed to

chargé d'effectuer tel transport ou de transmettre telles nouvelles; il n'est pas attaché d'une manière continue au service de l'ennemi. Il en résulte qu'il peut bien être saisi pendant le voyage où il se livre à opération qui lui est confiée; ce voyage terminé, tout est fini en ce sens qu'il ne pourrait être saisi pour avoir fait l'opération prévue; c'est analogue à ce qui est admis en matière de contrebande (article 38).

Le deuxième cas se subdivise également.

Transport d'un détachement militaire de l'ennemi ou transport d'une ou de plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi, par exemple en faisant des signaux. S'il s'agit de militaires ou de marins en uniforme, il n'y a pas de difficulté: le navire est évidemment confiscable. S'il s'agit de militaires ou de marins en costume civil pouvant être pris pour des passagers ordinaires, on exige la connaissance du capitaine ou du propriétaire, celui qui a affrété le navire en totalité étant assimilé au propriétaire. La règle est la même pour l'hypothèse des personnes prêtant une assistance directe à l'ennemi pendant le voyage.

Dans ces cas, si le navire est confisqué à raison de son assistance hostile, l'on doit confisquer également les marchandises appartenant au propriétaire du navire.

Ces dispositions supposent que l'état de guerre était connu du navire qui se livre aux opérations prévues; cette connaissance motive et justifie la confiscation. La situation est tout autre lorsque le navire ignore l'ouverture des hostilités, de telle sorte qu'il s'est chargé de l'opération en temps normal. Il a pu apprendre en mer l'ouverture des hostilités, mais sans pouvoir débarquer les personnes transportées. La confiscation serait alors injuste, et la règle équitable qui a été adoptée est d'accord avec les dispositions déjà acceptées dans d'autres matières. Si le navire a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités, ou un port neutre après que l'ouverture des hostilités avait été notifiée à la Puissance

carry certain people, or to transmit certain intelligence; she is not continuously engaged in the service of the enemy. It results from this that she may be captured during the voyage on which she is performing the work which is assigned to her; once that voyage is finished, all is over, in the sense that she may not be captured for having done the work in question; this is analogous to that which is recognized in the case of contraband (Article 38).

The second case is similarly subdivided:

There is the carriage of a military detachment of the enemy, or the carriage of one or more persons who during the voyage afford direct assistance to the operations of the enemy, for instance, by signalling. If they are soldiers or sailors in uniform there is no difficulty; the vessel is clearly liable to condemnation. If they are soldiers or sailors in citizen's dress who might be mistaken for ordinary passengers, knowledge on the part of the master or owner is required, the charterer being assimilated to the owner. The rule is the same in the supposed case of persons affording direct assistance to the enemy during the voyage.

In these cases, if the vessel is condemned for unneutral service, the goods belonging to her owner are also liable to condemnation.

These provisions assume that the state of war was known to the vessel which engaged in the operations specified; such knowledge is the reason for and justification of her condemnation. The position is altogether different when the vessel is ignorant of the opening of hostilities, so that she undertakes the work in usual manner. She may have learned of the opening of hostilities while at sea, but have had no chance of landing the persons whom she was carrying. Condemnation would then be unjust, and the equitable rule which has been adopted is in accordance with the provisions already accepted in other matters. If a vessel has left an enemy port after the opening of hostilities, or a neutral port

d'où relève ce port, la connaissance de l'état de guerre sera présumée.

Il n'est question ici que d'empêcher la confiscation du navire. Les personnes trouvées à bord et qui font partie des forces armées de l'ennemi pourront être prises par le croiseur comme prisonniers de guerre.

#### ARTICLE 46.

*Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi:*

1° *Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités.*

2° *Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi.*

3° *Lorsqu'il est affrété en totalité par le Gouvernement ennemi.*

4° *Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté, soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.*

*Dans les cas visés par le présent article, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation.*

Les cas prévus ici sont plus graves que ceux de l'article 45, ce qui justifie le traitement plus sévère infligé au navire, ainsi qu'il a été expliqué plus haut.

*Premier cas.*—Le navire prend une part directe aux hostilités. Cela peut se présenter sous diverses formes. Il va sans dire que, s'il y a lutte armée, le navire est exposé à tous les risques d'une pareille lutte. On suppose qu'il est tombé au pouvoir de l'ennemi qu'il combattait, et qui est autorisé à le traiter comme un navire de commerce ennemi.

*Deuxième cas.*—Le navire est sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi. Cette présence caractérise le lien qui existe entre l'ennemi et le navire. Dans d'autres circonstances, le navire peut bien avoir un lien avec l'ennemi; mais

after the opening of hostilities has been notified to the Power to whom such port belongs, knowledge of a state of war will be presumed.

The question here is merely one of preventing the condemnation of the vessel. The persons found on board and who form a part of the armed forces of the enemy may be seized by the cruiser as prisoners of war.

#### ARTICLE 46.

*A neutral vessel is liable to be condemned and, in a general way, is liable to the same treatment which she would undergo if she were a merchant vessel of the enemy:*

- (1) *If she takes a direct part in the hostilities.*
- (2) *If she is under the orders or under the control of an agent placed on board by the enemy Government.*
- (3) *If she is chartered entire by the enemy Government.*

(4) *If she is at the time and exclusively either devoted to the transport of enemy troops or to the transmission of information in the interest of the enemy.*

*In the cases specified in the present Article, the goods belonging to the owner of the vessel are likewise liable to condemnation.*

The cases here contemplated being more serious than those in Article 45, justify the severer treatment inflicted on the vessel, as has been explained above.

*First Case.*—The vessel takes a direct part in the hostilities. This may take different forms. It goes without saying that if there is an armed conflict, the vessel is liable to all the risks of such a conflict. It is supposed that she has fallen into the power of the enemy whom she was fighting, and who is entitled to treat her as an enemy merchant vessel.

*Second Case.*—The vessel is under the orders or control of an agent placed on board by the enemy Government. His presence indicates the relation which exists between the enemy and the vessel. In other circumstances the vessel may also have relationship with the enemy; but to

pour être sujet à la confiscation, il faudrait alors qu'il rentrât dans le troisième cas.

*Troisième cas.*—Le navire est affrété en totalité par le Gouvernement ennemi. Il est donc complètement à la disposition de ce Gouvernement, qui peut s'en servir pour des buts divers se rattachant plus ou moins directement à la guerre, notamment pour effectuer des transports; c'est la situation de navires charbonniers qui accompagnent une flotte belligérante. Souvent il y aura une charte-partie entre le Gouvernement belligérant et le propriétaire ou le capitaine du navire; mais il n'y a là qu'une question de preuve. Le fait de l'affrètement en totalité suffit, de quelque façon qu'il soit établi.

*Quatrième cas.*—Le navire est actuellement et exclusivement affecté, soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi. À la différence des cas visés dans l'article 45, il s'agit ici d'un service permanent auquel est affecté le navire. Aussi faut-il décider que, tant que l'affectation dure, le navire est saisissable, encore qu'au moment où un croiseur ennemi visite le navire, celui-ci ne transporte pas de troupes ou ne serve pas à la transmission de nouvelles.

Comme pour les cas de l'article 45, et par les mêmes raisons, les marchandises appartenant au propriétaire du navire, et qui pourraient se trouver à bord, sont également sujettes à confiscation.

On avait proposé de considérer comme navire de commerce ennemi le navire neutre faisant actuellement et avec l'autorisation du Gouvernement ennemi un trajet auquel il n'a été autorisé qu'après l'ouverture des hostilités ou dans les deux mois qui l'ont précédée. Cela se serait appliqué notamment aux navires de commerce neutres qui seraient admis par un belligérant à une navigation réservée en temps de paix à la marine nationale de ce belligérant—par exemple, au cabotage. Plusieurs Délégations ont repoussé formellement cette proposition, de sorte que la question ainsi soulevée est restée entière.

be subject to condemnation it is necessary that she be in the third class.

*Third Case.*—The vessel is chartered entire by the enemy Government. It is then wholly at disposal of the Government, which can use her for different purposes more or less directly connected with the war, notably for purposes of transportation; such is the position of colliers which accompany a belligerent fleet. There will often be a charter-party between the belligerent Government and the owner or master of the vessel; but it is only a question of proof. The fact of the charter of the vessel entire suffices, in whatever way it may be established.

*Fourth Case.*—The vessel is at the time exclusively devoted either to the carriage of enemy troops or to the transmission of intelligence in the enemy's interest. In distinction from cases dealt with by Article 45, there is here a service to which the ship is permanently devoted. The decision accordingly is that, so long as such service lasts, the vessel is liable to capture, even if, at the moment when an enemy cruiser searches her, she is engaged neither in the transport of troops nor in the transmission of intelligence.

As in the cases in Article 45 and for the same reasons, goods belonging to the owner of the vessel which are found on board are also liable to condemnation.

It was proposed to treat as an enemy merchant vessel a neutral vessel making, at the time, and with the authorization of the enemy Government, a voyage which has been permitted to her only after the opening of hostilities or during the two months preceding. This rule would be applicable notably to neutral merchant vessels admitted by a belligerent to navigation reserved in time of peace to the national marine of that belligerent—for instance, to the coasting trade. Several Delegations formally rejected this proposal, so that the question thus raised remains an open one.

## ARTICLE 47.

*Tout individu incorporé dans la force armée de l'ennemi et qui sera trouvé à bord d'un navire de commerce neutre, pourra être fait prisonnier de guerre, quand même il n'y aurait pas lieu de saisir ce navire.*

Des individus incorporés dans les forces armées de terre ou de mer d'un belligérant peuvent se trouver à bord d'un navire de commerce neutre visité. Si le navire est sujet à confiscation, le croiseur le saisira et le conduira dans un de ses ports avec les personnes qui se trouvent à bord. Évidemment les militaires ou marins de l'État ennemi ne seront pas laissés libres, mais seront considérés comme prisonniers de guerre. Il peut arriver que l'on ne soit pas dans le cas de saisir le navire—par exemple, parce que le capitaine ne connaissait pas la qualité d'un individu qui s'était présenté comme un simple passager. Faut-il alors laisser libre le ou les militaires qui sont sur le navire? Cela n'a pas paru admissible. Le croiseur belligérant ne peut être contraint de laisser libres des ennemis actifs qui sont matériellement en son pouvoir et qui sont plus dangereux que tels et tels articles de contrebande; naturellement il doit agir avec une grande discrétion, et c'est sous sa responsabilité qu'il exige la remise de ces individus, mais son droit existe; aussi a-t-il été jugé nécessaire de s'expliquer sur ce point.

**Chapitre IV.—DE LA DESTRUCTION DES PRISES NEUTRES.**

La destruction des prises neutres était à l'ordre du jour de la Deuxième Conférence de la Paix et n'a pu y être réglée. Elle se retrouve à l'ordre du jour de la présente Conférence et, cette fois, un accord a été possible. Il y a lieu de s'applaudir d'un pareil résultat qui témoigne d'un sincère désir d'entente de la part de tous. On a constaté ici, une fois de plus, que des formules tranchantes et opposées ne répondent pas toujours à la réalité et que, si on veut descendre dans le détail et arriver aux applications précises, on aura souvent à peu

## ARTICLE 47.

*Any individual embodied in the armed force of the enemy, and who is found on board a neutral merchant vessel, may be made a prisoner of war, even though there be no ground for the capture of the vessel.*

Individuals embodied in the armed military or naval forces of a belligerent may be on board a neutral merchant vessel which is visited and searched. If the vessel is subject to condemnation, the cruiser will capture her and take her to one of her own ports with the persons on board. Clearly the soldiers or sailors of the enemy State will not be set free, but will be considered as prisoners of war. It may happen that the case will not be one for the capture of the ship—for instance, because the master does not know the status of an individual who had the appearance of an ordinary passenger. Must the soldier or soldiers on board the vessel be set free? That does not appear admissible. The belligerent cruiser cannot be compelled to set free active enemies who are physically in her power and are more dangerous than this or that contraband article; naturally she must act with great discretion, and it is at her own responsibility that she requires the surrender of these individuals, but the right to do so is hers; it has thus been thought necessary to explain the point.

**Chapter IV.—DESTRUCTION OF NEUTRAL PRIZES.**

The destruction of neutral prizes was a subject in the programme of the Second Peace Conference, and at that time it was not possible to establish a rule. It reappeared in the programme of the present Conference, and this time agreement has been found possible. There is reason for congratulation on such a result, which bears witness to the sincere desire of all parties for an understanding. It has here been shown once more that positive and conflicting rules do not always correspond to things as they are, and that if there be willingness to descend to details,