

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.

suffice that the vessel should take refuge in a neutral port. The ship which is pursuing her can wait her departure, so that the pursuit is necessarily suspended, but not abandoned. Capture is no longer possible when the blockade has been raised.

#### ARTICLE 21.

*A vessel found guilty of violation of blockade is liable to condemnation. The cargo is also liable to condemnation, unless it is proved that at the time the goods were shipped the shipper neither knew nor could have known of the intention to violate the blockade.*

The vessel is condemned in all cases. The cargo is also condemned on principle, but there remains to the interested party the possibility of opposing a plea of good faith, that is to say, of proving that, when the goods were shipped, the shipper did not know and could not have known of the intention to break the blockade.

#### Chapter II.—CONTRABAND OF WAR.

This chapter is one of the most, if not the most important, of the Declaration. It deals with a matter which has sometimes provoked grave disputes between belligerents and neutrals. Therefore there have often been demanded in an urgent manner regulations which would establish exactly the rights and duties of each. Peaceful trade may be grateful for the precision which for the first time is given to this subject of the highest importance to its interests.

The notion of contraband of war admits of two elements: it concerns objects of a certain kind and with a certain destination. Cannons, for instance, are carried in a neutral vessel. Are they contraband? That depends: if they are destined for a neutral Government,—no; if they are destined for an enemy Government,—yes. The trade in certain articles is by no means forbidden in a general manner during war; it is the trade in these articles with the enemy which is illicit, and

cite et contre lequel le belligérant, au détriment duquel il se fait, peut se protéger par les mesures qu'admet le droit des gens.

Les articles 22 et 24 énumèrent les objets et matériaux qui sont susceptibles de constituer de la contrebande de guerre et qui en constituent effectivement, quand ils ont une certaine destination, qui est déterminée par les articles 30 et 33. La distinction traditionnelle de la contrebande *absolue* et de la contrebande *conditionnelle* est maintenue; à la première se réfèrent les articles 22 et 30, à la seconde les articles 24 et 33.

#### ARTICLE 22.

*Sont de plein droit considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux suivants, compris sous le nom de contrebande absolue, savoir:*

1° *Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse, et les pièces détachées caractérisées.*

2° *Les projectiles, gargousses, et cartouches de toute nature, et les pièces détachées caractérisées.*

3° *Les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre.*

4° *Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne, et les pièces détachées caractérisées.*

5° *Les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés.*

6° *Les harnachements militaires caractérisés de toute nature.*

7° *Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre.*

8° *Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées.*

9° *Les plaques de blindage.*

10° *Les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre.*

against which the belligerent to whose detriment it is undertaken may protect himself by the measures which international law admits.

Articles 22 and 24 enumerate the articles and materials which are liable to become contraband of war, and which in fact become so when they have a certain destination which is determined in Articles 30 and 33. The traditional distinction of *absolute* contraband and *conditional* contraband is maintained: Articles 22 and 30 refer to the former, and Articles 24 and 33 to the latter.

#### ARTICLE 22.

*The following articles and materials are, without notice,<sup>a</sup> regarded as contraband, under the name of absolute contraband:*

(1.) *Arms of all kinds, including arms for sporting purposes, and their unassembled distinctive parts.*

(2.) *Projectiles, charges, and cartridges of all kinds, and their unassembled distinctive parts.*

(3.) *Powder and explosives specially adapted for use in war.*

(4.) *Gun-carriages, caissons, limbers, military wagons, field forges, and their unassembled distinctive parts.*

(5.) *Clothing and equipment of a distinctively military character.*

(6.) *All kinds of harness of a distinctively military character.*

(7.) *Saddle, draught, and pack animals suitable for use in war.*

(8.) *Articles of camp equipment, and their unassembled distinctive parts.*

(9.) *Armor plates.*

(10.) *Warships and boats and their unassembled parts specially distinctive as suitable for use only in a vessel of war.*

---

<sup>a</sup> Following the British formula, "de plein droit" is translated by the words "without notice," which represent the meaning attached to the expression by the draftsman of the present General Report (see page 61).

11° *Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire, terrestre ou naval.*

Cette liste est celle qui avait été arrêtée à la Deuxième Conférence de la Paix par le Comité chargé d'étudier spécialement la question de la contrebande. Elle était le résultat de concessions mutuelles, et il n'a pas paru sage de rouvrir les discussions à ce sujet, soit pour trancher, soit pour ajouter des articles.

Les mots *sont de plein droit* veulent dire que la disposition produit son effet, par le fait même de la guerre, et qu'aucune déclaration des belligérants n'est nécessaire. Le commerce est averti dès le temps de paix.

#### ARTICLE 23.

*Les objets et matériaux qui sont exclusivement employés à la guerre peuvent être ajoutés à la liste de contrebande absolue au moyen d'une déclaration notifiée.*

*La notification est adressée aux Gouvernements des autres Puissances ou à leurs représentants accrédités auprès de la Puissance qui fait la déclaration. La notification faite après l'ouverture des hostilités n'est adressée qu'aux Puissances neutres.*

Certaines découvertes ou inventions pourraient rendre insuffisante la liste de l'article 22. Une addition pourra y être faite à condition qu'il s'agisse d'objets et matériaux *qui sont exclusivement employés à la guerre*. Cette addition doit être notifiée aux autres Puissances, qui prendront les mesures nécessaires pour la faire connaître à leurs nationaux. Théoriquement, la notification peut se faire en temps de paix ou en temps de guerre. Sans doute, le premier cas se présentera rarement, parce qu'un État faisant une pareille notification pourrait être soupçonné de songer à une guerre; cela aurait néanmoins l'avantage de renseigner le commerce à l'avance. Il n'y avait pas de raison d'en exclure la possibilité.

On a trouvé excessive la faculté accordée à une Puissance de faire une addition à la liste en vertu de sa simple déclaration. Il est à remarquer que cette faculté ne

(11.) *Implements and apparatus made exclusively for the manufacture of munitions of war, for the manufacture or repair of arms, or of military material for use on land or sea.*

This list is that which was fixed upon at the Second Peace Conference by the committee charged specially with the study of the question of contraband. It was the result of mutual concessions, and it has not seemed wise to reopen discussion on this subject for the purpose either of cutting out or of adding articles.

The words *de plein droit* (without notice) imply that the provision becomes operative by the mere fact of the war, and that no declaration by the belligerents is necessary. Trade is already warned in time of peace.

#### ARTICLE 23.

*Articles and materials which are exclusively used for war may be added to the list of absolute contraband by means of a notified declaration.*

*The notification is addressed to the Governments of other Powers, or to their representatives accredited to the Power which makes the declaration. A notification made after the opening of hostilities is addressed only to the neutral Powers.*

Certain discoveries or inventions might make the list in Article 22 insufficient. An addition may be made to it on condition that it concerns articles and materials which are *exclusively used for war*. This addition must be notified to the other Powers, which will take the measures necessary to make it known to their nationals. In theory, the notification may be made in time of peace or in time of war. Doubtless the former case will rarely occur, because a State which made such a notification might be suspected of meditating a war; it would, nevertheless, have the advantage of informing trade beforehand. There was no reason for excluding the possibility.

Some have considered excessive the right given to a Power to make an addition to the list by a mere declaration. It should be noticed that this right does not

présente pas les dangers qu'on lui suppose. D'abord, bien entendu, la déclaration ne produit d'effet que pour celui qui la fait, en ce sens que l'article ajouté ne sera de la contrebande que pour lui, en tant que belligérant; les autres États pourront d'ailleurs faire une déclaration analogue. L'addition ne peut concerner que des objets *exclusivement employés à la guerre*; actuellement il serait difficile d'indiquer de tels objets ne rentrant pas dans la liste. L'avenir est réservé. Si une Puissance avait la prétention d'ajouter à la liste de contrebande absolue des articles non exclusivement employés à la guerre, elle pourrait s'attirer des réclamations diplomatiques, puisqu'elle méconnaîtrait une règle acceptée. De plus, il y aurait un recours éventuel devant la Cour Internationale des Prises. On peut supposer que la Cour estime que l'objet mentionné dans la déclaration de contrebande absolu y figure à tort, parce qu'il n'est pas exclusivement employé à la guerre, mais qu'il aurait pu rentrer dans une déclaration de contrebande conditionnelle. La confiscation pourra se justifier si la saisie a été faite dans les conditions prévues pour cette espèce de contrebande (articles 33 à 35), qui diffèrent de celles qu'on applique à la contrebande absolue (article 30).

Il avait été suggéré que, dans l'intérêt du commerce neutre, un délai devrait s'écouler entre la notification et son application. Mais cela aurait été très préjudiciable au belligérant qui veut précisément se protéger, puisque, pendant le délai, le commerce des articles jugés par lui dangereux aurait été libre, et que l'effet de sa mesure aurait été manqué. Il a été tenu compte, sous une autre forme, des considérations d'équité qui avaient été invoquées (voir article 43).

#### ARTICLE 24.

*Sont de plein droit considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques, et compris sous le nom de contrebande conditionnelle, savoir:*

1° *Les vivres.*

2° *Les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux.*

present the dangers supposed. In the first place, it being understood, the declaration is operative only for the Power which makes it, in the sense that the article added will be contraband only for it, as a belligerent; other States may, of course, make a similar declaration. The addition may refer only to articles *exclusively used for war*; at present, it would be difficult to name any such articles not included in the list. The future is left free. If a Power make claim to add to the list of absolute contraband articles not exclusively used for war, it would draw upon itself diplomatic remonstrances, because it would be disregarding an accepted rule. Besides, there would be an eventual resort to the International Prize Court. It may be supposed that the Court holds that the article mentioned in the declaration of absolute contraband wrongly appears there because it is not exclusively used for war, but that it might have been included in a declaration of conditional contraband. Condemnation would then be justified if the capture was made under the conditions provided for this kind of contraband (Articles 33–35) which differ from those which apply to absolute contraband (Article 30).

It had been suggested that, in the interest of neutral trade, a period should elapse between the notification and its application. But that would be very prejudicial to the belligerent, who wishes precisely to protect himself, since, during that period, the trade in articles considered by him dangerous would be free and his measure would have failed of effect. Account has been taken, in another form, of the considerations of equity which have been adduced (see Article 43).

#### ARTICLE 24.

*The following articles and materials susceptible of use in war as well as for purposes of peace, are without notice,<sup>a</sup> regarded as contraband of war, under the name of conditional contraband:*

- (1.) *Food.*
- (2.) *Forage and grain suitable for feeding animals.*

---

<sup>a</sup> See note to Article 22.



3° *Les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures, propres à des usages militaires.*

4° *L'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie.*

5° *Les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées.*

6° *Les navires, bateaux et embarcations de tout genre, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées.*

7° *Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones.*

8° *Les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation.*

9° *Les combustibles; les matières lubrifiantes.*

10° *Les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre.*

11° *Les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant à les fixer ou à les couper.*

12° *Les fers à cheval et le matériel de maréchalerie.*

13° *Les objets de harnachement et de sellerie.*

14° *Les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques.*

Sur l'expression *sont de plein droit*, il faut faire la même observation qu'à propos de l'article 22. Les objets énumérés ne constituent de la contrebande conditionnelle que s'ils ont la destination prévue par l'article 33.

Les *vivres* comprennent les produits nécessaires ou utiles à l'alimentation de l'homme, solides ou liquides.

Les *papiers représentatifs de la monnaie* ne comprennent que le papier-monnaie, les billets de banque ayant ou non cours légal. Les lettres de change et les chèques n'y rentrent pas.

Les machines et chaudières rentrent dans l'énumération du 6°.

(3.) *Clothing and fabrics for clothing, boots and shoes, suitable for military use.*

(4.) *Gold and silver in coin or bullion; paper money.*

(5.) *Vehicles of all kinds available for use in war, and their unassembled parts.*

(6.) *Vessels, craft, and boats of all kinds, floating docks, parts of docks, as also their unassembled parts.*

(7.) *Fixed railway material and rolling-stock, and material for telegraphs, radio telegraphs, and telephones.*

(8.) *Balloons and flying machines and their unassembled distinctive parts as also their accessories, articles and materials distinctive as intended for use in connection with balloons or flying machines.*

(9.) *Fuel; lubricants.*

(10.) *Powder and explosives which are not specially adapted for use in war.*

(11.) *Barbed wire as also the implements for placing and cutting the same.*

(12.) *Horseshoes and horseshoeing materials.*

(13.) *Harness and saddlery material.*

(14.) *Binocular glasses, telescopes, chronometers, and all kinds of nautical instruments.*

On the expression *de plein droit* (without notice) it is necessary to make the same remark as with regard to Article 22. The articles enumerated are only to be considered conditional contraband if they have the destination specified in Article 33.

*Food* includes products necessary or useful for the sustenance of man, whether solid or liquid.

*Paper money* includes only inconvertible paper money, *i. e.*, banknotes which may or may not be legal tender. Bills of exchange and cheques are not included.

Engines and boilers are included in the category of (6).

Le matériel des chemins de fer comprend le matériel fixe, comme les rails, les traverses, les plaques tournantes, les pièces destinées à la construction des ponts, et le matériel roulant, comme les locomotives, les wagons.

#### ARTICLE 25.

*Les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques, et autres que ceux visés aux articles 22 et 24, peuvent être ajoutés à la liste de contrebande conditionnelle au moyen d'une déclaration qui sera notifiée de la manière prévue à l'article 23, deuxième alinéa.*

Cette disposition correspond, pour la contrebande conditionnelle, à la disposition de l'article 23 pour la contrebande absolue.

#### ARTICLE 26.

*Si une Puissance renonce, en ce qui la concerne, à considérer comme contrebande de guerre des objets et matériaux qui rentrent dans une des catégories énumérées aux articles 22 et 24, elle fera connaître son intention par une déclaration notifiée de la manière prévue à l'article 23, deuxième alinéa.*

Un belligérant peut vouloir ne pas user du droit de considérer comme contrebande de guerre les articles rentrant dans les listes ci-dessus. Il peut lui convenir ou de faire rentrer dans la contrebande conditionnelle un article compris dans la contrebande absolue ou de déclarer libre, en ce qui le concerne, le commerce de tel article rentrant dans l'une ou dans l'autre catégorie. Il est à désirer qu'il fasse connaître son intention à ce sujet, et il est probable qu'il le fera pour avoir le mérite de la mesure. S'il ne le fait pas, et s'il se contente de donner des instructions à ses croiseurs, les navires visités seront agréablement surpris si le visiteur ne leur reproche pas de transporter ce qu'eux-mêmes considéraient comme de contrebande. Rien n'empêche une Puissance de faire une pareille déclaration en temps de paix. Voir ce qui est dit à propos de l'article 23.

Railway material includes fixed material such as rails, sleepers, turntables, parts designed for the construction of bridges, and rolling stock such as locomotives and cars.

#### ARTICLE 25.

*Articles and materials susceptible of use in war as well as for purposes of peace, and other than those enumerated in Articles 22 and 24, may be added to the list of conditional contraband by means of a declaration, which must be notified in the manner provided for in the second paragraph of Article 23.*

This provision corresponds, as regards conditional contraband, to the provision of Article 23 as regards absolute contraband.

#### ARTICLE 26.

*If a Power waives, so far as it is concerned, the right to regard as contraband of war articles and materials which are comprised in any of the classes enumerated in Articles 22 and 24, it shall make known its intention by a declaration notified in the manner provided for in the second paragraph of Article 23.*

A belligerent may not wish to use the right to regard as contraband of war the articles included in the above lists. It may please him either to put under conditional contraband an article included in absolute contraband or to declare free, so far as he is concerned, the trade in some article included in one class or the other. It is desirable that he should make known his intention on this subject, and it is probable that he will do so in order to have the advantage of the measure. If he does not do so, and if he confines himself to giving instructions to his cruisers, the vessels visited and searched will be agreeably surprised if the visiting officer does not hold them liable for carrying what they themselves consider as contraband. Nothing prevents a Power from making such a declaration in time of peace. See what is said as regards Article 23.

## ARTICLE 27.

*Les objets et matériaux qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre, ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre.*

L'existence d'une liste dite *libre* (article 28) rend utile cette affirmation que les objets qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre ne peuvent être déclarés contrebande de guerre. On aurait pu croire que les objets ne rentrant pas dans cette liste peuvent être déclarés au moins de contrebande conditionnelle.

## ARTICLE 28.

*Ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre les articles suivants, savoir :*

1° *Le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts, et les autres matières premières des industries textiles, ainsi que leurs filés.*

2° *Les noix et graines oléagineuses; le coprah.*

3° *Les caoutchoucs, résines, gommés et laques; le houblon.*

4° *Les peaux brutes, les cornes, os et ivoires.*

5° *Les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture.*

6° *Les minerais.*

7° *Les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles.*

8° *Les porcelaines et verreries.*

9° *Le papier et les matières préparées pour sa fabrication.*

10° *Les savons, couleurs, y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis.*

11° *L'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre.*

12° *Les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie.*

13° *Les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux.*

14° *Les horloges, pendules, et montres autres que les chronomètres.*

## ARTICLE 27.

*Articles and materials which are not susceptible of use in war are not to be declared contraband of war.*

The existence of a so-called *free list* (Article 28) makes useful this statement that articles which are not susceptible of use in war are not to be declared contraband of war. It might have been thought that articles not included in that list might at least be declared conditional contraband.

## ARTICLE 28.

*The following articles are not to be declared contraband of war:*

(1.) *Raw cotton, wool, silk, jute, flax, hemp, and other raw materials of the textile industries, and also yarns of the same.*

(2.) *Nuts and oil seeds; copra.*

(3.) *Rubber, resins, gums, and lacs; hops.*

(4.) *Raw hides, horns, bones, and ivory.*

(5.) *Natural and artificial manures, including nitrates and phosphates for agricultural purposes.*

(6.) *Metallic ores.*

(7.) *Earths, clays, lime, chalk, stone, including marble, bricks, slates, and tiles.*

(8.) *Chinaware and glass.*

(9.) *Paper and materials prepared for its manufacture.*

(10.) *Soap, paint and colours, including articles exclusively used in their manufacture, and varnishes.*

(11.) *Bleaching powder, soda ash, caustic soda, salt cake, ammonia, sulphate of ammonia, and sulphate of copper.*

(12.) *Agricultural, mining, textile, and printing machinery.*

(13.) *Precious stones, semi-precious stones, pearls, mother-of-pearl, and coral.*

(14.) *Clocks and watches, other than chronometers.*

15° *Les articles de mode et les objets de fantaisie.*

16° *Les plumes de tout genre, les crins et soies.*

17° *Les objets d'ameublement ou d'ornement; les meubles et accessoires de bureau.*

C'est pour diminuer les inconvénients de la guerre pour le commerce qu'il a été jugé utile de dresser cette *liste dite libre*, ce qui ne veut pas dire, comme il a été expliqué plus haut, que tous les objets restés en dehors pourraient être déclarés contrebande de guerre.

Les *minerais* sont les produits des mines servant à obtenir des métaux (*metallic ores*).

On avait demandé de faire rentrer dans le 10° les *produits tinctoriaux*; cela a paru trop général; il y a des matières d'où on tire des couleurs, comme le charbon, mais qui servent aussi à d'autres usages. Les produits qui ne sont utilisés que pour obtenir des couleurs bénéficient de l'exemption.

Les "articles de Paris" dont tout le monde comprend la signification rentrent dans le 15°.

Dans le 16°, il s'agit des soies de certains animaux comme les porcs et les sangliers.

Les tapis et les nattes rentrent dans les objets d'ameublement et d'ornement (17°).

#### ARTICLE 29.

*Ne peuvent non plus être considérés comme contrebande de guerre:*

1° *Les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés. Toutefois, ils peuvent, en cas de nécessité militaire importante, être réquisitionnés, moyennant une indemnité, lorsqu'ils ont la destination prévue à l'article 30.*

2° *Les objets et matériaux destinés à l'usage du navire où ils sont trouvés, ainsi qu'à l'usage de l'équipage et des passagers de ce navire pendant la traversée.*

Si les objets énumérés dans l'article 29 ne sont pas non plus considérés comme contrebande de guerre, c'est pour des motifs autres que ceux qui ont fait admettre la liste de l'article 28.

(15.) *Fashion and fancy goods.*

(16.) *Feathers of all kinds, hairs, and bristles.*

(17) *Articles of household furniture and decoration; office furniture and accessories.*

In order to lessen the inconvenience of war as regards neutral trade it has been thought useful to prepare this so-called *free list*, but this does not mean, as has been explained above, that all articles left out might be declared contraband of war.

The *ores* (*les minerais*) are the product of mines from which metals are obtained.

There was a demand that *dyestuffs* should be included in (10), but this seemed too general; there are materials from which colours are produced, such as coal, but which also serve other uses. Products which are used only for making colours enjoy the exemption.

“Articles de Paris,” the meaning of which is universally understood, come under (15).

In (16) reference is to the hair of certain animals, such as pigs and wild boars.

Carpets and mats are included under household furniture and ornaments (17).

#### ARTICLE 29.

*Neither are the following to be regarded as contraband of war:*

(1.) *Articles and materials serving exclusively for the care of the sick and wounded. They may, nevertheless, in case of urgent military necessity and subject to the payment of compensation, be requisitioned, if their destination is that specified in Article 30.*

(2.) *Articles and materials intended for the use of the vessel in which they are found, as well as those for the use of her crew and passengers during the voyage.*

The articles enumerated in Article 29 are not regarded as contraband, but for reasons different from those which have led to the adoption of the list in Article 28.



Des raisons d'humanité ont fait écarter les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés, ce qui comprend naturellement les drogues et les divers médicaments. Il ne s'agit pas des bateaux hospitaliers, pour lesquels une immunité spéciale est assurée par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, mais de navires de commerce ordinaires dont le chargement comprendrait des objets de la nature indiquée. Le croiseur a toutefois le droit, en cas de nécessité importante, de réquisitionner ces objets pour les besoins de son équipage ou de sa flotte; cette réquisition ne peut être faite que moyennant indemnité. Mais il faut remarquer que ce droit de réquisition ne peut s'exercer dans tous les cas. Les objets dont il s'agit doivent avoir la destination prévue à l'article 30, c'est-à-dire, la destination ennemie. Autrement le droit commun reprend son empire: un belligérant ne saurait avoir le droit de réquisition à l'égard des navires neutres en pleine mer.

On ne peut non plus considérer comme contrebande les objets et matériaux destinés à l'usage du navire et qui pourraient, en eux-mêmes et par leur nature, constituer de la contrebande de guerre, par exemple les armes destinées à défendre le navire contre les pirates ou à faire des signaux. Il en est de même de ce qui est destiné à l'usage de l'équipage et des passagers pendant la traversée; l'équipage comprend ici tout le personnel du navire en général.

*De la destination de la contrebande.*—Comme il a été dit, le deuxième élément de la notion de contrebande est la *destination*. De grandes difficultés se sont produites à ce sujet et se symbolisent dans la *théorie du voyage continu*, souvent combattue ou invoquée sans que l'on se rende bien compte de son exacte signification. Il faut envisager simplement les situations en elles-mêmes et voir comment elles doivent être réglées de manière à ne pas tracasser inutilement les neutres et à ne pas sacrifier les droits légitimes des belligérants.

Pour amener un rapprochement entre des théories et des pratiques contraires, on a séparé, à ce point de vue, la contrebande absolue de la contrebande conditionnelle.

À la contrebande absolue se rapportent les articles 30 à 32; à la contrebande conditionnelle, les articles 33 à 36.

Motives of humanity have exempted articles and materials exclusively used to aid the sick and wounded, which naturally include drugs and different medicines. This does not concern hospital-ships, for which special immunity is provided under the convention of The Hague of the 18th October, 1907, but to ordinary merchant vessels, whose cargo includes articles of the kind mentioned. The cruiser has, however, the right, in case of urgent necessity, to requisition such articles for the needs of her crew or of the fleet to which she belongs; the requisition can only be made on payment of compensation. It must, however, be observed that this right of requisition may not be exercised in all cases. The articles in question must have the destination specified in Article 30, that is to say, an enemy destination. Otherwise, the ordinary law prevails; a belligerent could not have the right of requisition as regards neutral vessels on the high seas.

Articles and materials intended for the use of the vessel, which might in themselves and by their nature, be contraband of war, are not considered contraband of war, for instance, arms intended for the defence of the vessel against pirates or for making signals. The same is true of articles intended for the use of the crew and passengers during the voyage; the crew here includes all persons in the service of the vessel in general.

*Destination of Contraband.*—As has been said, the second element in the notion of contraband is *destination*. Great difficulties have arisen on this subject, and they are typified in the *theory of continuous voyage*, often attacked or adduced without a clear comprehension of its exact meaning. It is necessary simply to consider cases by themselves and to see how they can be settled in a manner not unnecessarily annoying to neutrals and without sacrificing the legitimate rights of belligerents.

In order to effect a compromise between conflicting theories and practices, a distinction has been made in this connection between absolute and conditional contraband.

Articles 30 to 32 refer to absolute contraband, Articles 33 to 36 to conditional, contraband.

## ARTICLE 30.

*Les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige, soit un transbordement, soit un trajet par terre.*

Les objets compris dans la liste de l'article 22 constituent de la contrebande absolue, quand ils sont destinés à un territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées de terre ou de mer. Ces objets sont saisissables, du moment qu'une pareille destination finale peut être établie par le capteur. Ce n'est donc pas la destination du navire qui est décisive, c'est la destination de la marchandise. Celle-ci a beau être à bord d'un navire qui doit la débarquer dans un port neutre; du moment que le capteur est à même d'établir que cette marchandise doit, de là, être transportée en pays ennemi par voie maritime ou terrestre, cela suffit pour justifier la saisie et ensuite la confiscation de la cargaison. C'est le principe même du voyage continu qui est ainsi consacré, pour la contrebande absolue, par l'article 30. On regarde comme ne faisant qu'un tout le trajet suivi par la marchandise.

## ARTICLE 31.

*La destination prévue à l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants:*

1° *Lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées.*

2° *Lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée.*

Comme il a été dit, c'est au capteur qu'incombe l'obligation de prouver que la marchandise de contrebande a bien la destination prévue par l'article 30. Dans certains

## ARTICLE 30.

*Absolute contraband is liable to capture if it is shown to be destined to the territory belonging to or occupied by the enemy, or to the armed forces of the enemy. It is immaterial whether the carriage of the goods is direct or entails either transshipment or transport over land.*

The articles included in the list in Article 22 are absolute contraband when they are destined for a territory of the enemy or for a territory occupied by the enemy, or for his armed military or naval forces. These articles are liable to capture as soon as a similar final destination can be shown by the captor. It is not, therefore, the destination of the vessel which is decisive, it is the destination of the goods. It makes no difference if these goods are on board a vessel which is to discharge them in a neutral port; as soon as the captor is able to show that the goods are to be forwarded from there by land or sea to an enemy country, that is sufficient to justify the capture and subsequent condemnation of the cargo. It is the very principle of continuous voyage, which as regards absolute contraband is thus established by Article 30. The journey made by the goods is regarded as making a unit.

## ARTICLE 31.

*Proof of the destination specified in Article 30 is complete in the following cases:*

(1.) *When the goods are documented to be discharged in a port of the enemy, or to be delivered to his armed forces.*

(2.) *When the vessel is to call at enemy ports only, or when she is to touch at a port of the enemy or to join his armed forces, before arriving at the neutral port for which the goods are documented.*

As has been said, it is upon the captor that the obligation falls of proving that the contraband goods really have the destination specified in Article 30. In certain

cas prévus par l'article 31, cette destination est *définitivement* prouvée, c'est-à-dire que la preuve contraire n'est pas admise.

*Premier Cas.*—La marchandise est *documentée* pour être débarquée dans un port ennemi, c'est-à-dire que, d'après les papiers de bord qui se réfèrent à cette marchandise, elle doit bien y être débarquée. Il y a alors un véritable aveu, de la part des intéressés eux-mêmes, de la destination ennemie.

*Deuxième Cas.*—Le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis ou bien il doit toucher à un port ennemi avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée. Ainsi cette marchandise doit bien, d'après les papiers qui la concernent, être débarquée dans un port neutre, mais le navire qui la porte doit, avant d'arriver à ce port, toucher à un port ennemi. Elle sera saisissable et on ne réserve pas la possibilité de prouver que la destination neutre est réelle et conforme aux intentions des intéressés. La circonstance que, avant de parvevir à cette destination, le navire touchera à un port ennemi, ferait naître un trop grand risque pour le belligérant dont le croiseur visite le navire. Sans supposer même une fraude préméditée, il pourrait y avoir, pour le capitaine du navire de commerce, une forte tentation de débarquer la contrebande dont il trouverait un prix avantageux, et, pour l'autorité locale, la tentation de réquisitionner cette marchandise.

Le cas où le navire, avant d'arriver au port neutre, doit rejoindre les forces armées de l'ennemi, est identique.

Pour simplifier, la disposition ne parle que d'un *port ennemi*; il va de soi qu'il faut lui assimiler le *port occupé par l'ennemi*, comme cela résulte de la règle générale de l'article 30.

#### ARTICLE 32.

*Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire soit rencontré ayant manifestement dévié de*

cases specified in Article 31 proof of the destination is *conclusive*, that is to say, the proof to the contrary is not admitted.

*First Case.*—The goods are *documented* for discharge in an enemy port, that is to say, according to the ship's papers referring to those goods, they are to be discharged there. There is then a real admission, on the part of the interested parties themselves, of enemy destination.

*Second Case.*—The vessel is to touch only at enemy ports; or she is to touch at an enemy port before arriving at the neutral port for which the goods are documented. Thus these goods, according to the papers referring to them, are to be discharged in a neutral port, but the vessel which carries them is before arriving at that neutral port to touch at an enemy port. The goods will be liable to capture, and the possibility of proving that their neutral destination is real and in accordance with the intentions of the parties interested is not admitted. The fact that, before reaching that destination, the vessel will touch at an enemy port, would occasion too great a risk for the belligerent whose cruiser visits the vessel. Even without supposing a premeditated fraud, there might be for the master of the merchant vessel a strong temptation to discharge the contraband, for which he would find a favorable price, and, for the local authorities, a temptation to requisition the goods.

The case where the vessel, before arriving at the neutral port, is to join the armed forces of the enemy is the same.

For the sake of simplicity, the provision speaks only of an *enemy port*; it is understood that a *port occupied by the enemy* is to be similarly regarded, as that follows from the general rule in Article 30.

#### ARTICLE 32.

*The ship's papers are complete proof of the voyage of a vessel transporting absolute contraband, unless the vessel is encountered having manifestly deviated from the route which*

*la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation.*

Les papiers de bord font donc preuve complète de l'itinéraire du navire, à moins que ce navire soit rencontré dans des circonstances qui montrent que l'on ne peut se fier à leurs allégations. Voir, d'ailleurs, les explications données à propos de l'article 35.

### ARTICLE 33.

*Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'État ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours; cette dernière réserve ne s'applique pas aux envois visés par l'article 24—4°.*

Les règles qui concernent la contrebande conditionnelle diffèrent de celles qui ont été posées pour la contrebande absolue, à un double point de vue: 1° il ne s'agit pas d'une destination à l'ennemi en général, mais d'une destination à l'usage de ses forces armées ou de ses administrations; 2° la doctrine du voyage continu est écartée. A la première idée correspondent les articles 33 et 34; à la seconde correspond l'article 35.

Les objets compris dans la liste de la contrebande conditionnelle peuvent servir à des usages pacifiques comme à des emplois hostiles. Si, d'après les circonstances, l'emploi pacifique est certain, la saisie ne se justifie pas; il en est autrement si l'emploi hostile doit se supposer, ce qui arrive, par exemple, s'il s'agit de vivres destinés à une armée ou à une flotte de l'ennemi, de charbon destiné à une flotte ennemie. En cas pareil, il n'y a évidemment pas de doute. Mais que faut-il décider quand c'est à l'usage des administrations civiles de l'État ennemi que les objets sont destinés? C'est de l'argent qui est envoyé à une administration civile et qui doit être employé au paiement du salaire de ses agents, des

*she ought to follow according to the ship's papers and being unable to justify by sufficient reason such deviation.*

The papers, therefore, are conclusive proof of the voyage of the vessel unless she is encountered under circumstances which show that their statements are not to be trusted. See also the explanations given as regards Article 35.

#### ARTICLE 33.

*Conditional contraband is liable to capture if it is shown that it is destined for the use of the armed forces or of a government department of the enemy State, unless in this latter case the circumstances show that the articles cannot in fact be used for the purposes of the war in progress. This latter exception does not apply to a consignment coming under Article 24 (4).*

The rules which relate to conditional contraband differ from those which have been laid down for absolute contraband in two respects: (1) there is no question of destination for the enemy in general, but of destination for the use of his armed forces or government authorities; (2) the doctrine of continuous voyage is excluded. Articles 33 and 34 refer to the first, and Article 35 to the second principle.

The articles included in the list of conditional contraband may serve for peaceful uses as well as for hostile purposes. If, from the circumstances, the peaceful purpose is certain, their capture is not justified; it is otherwise if a hostile purpose is to be assumed, which happens, for instance, in the case of foodstuffs destined for an enemy army or fleet, or of coal destined for an enemy fleet. In such a case there is clearly no doubt. But what is the decision when the articles are destined for the civil authorities of the enemy State? It may be the money sent to a civil authority which is to be used in the payment of salaries of its officials, or rails sent to a department of public works. In these cases there is *enemy destina-*



rails de chemin de fer qui sont expédiés à une administration des travaux publics. Il y aura, dans ces cas, *destination ennemie* rendant la marchandise saisissable d'abord et confiscable ensuite. Cela s'explique pour des raisons à la fois juridiques et pratiques. L'État est un, quoique les fonctions nécessaires à son action soient confiées à diverses administrations. Si une administration civile peut recevoir librement des vivres ou de l'argent, cela ne profite pas à elle seule, mais à l'État tout entier, y compris l'administration militaire, puisque les ressources générales de l'État augmentent ainsi. Il y a plus: ce que reçoit une administration civile peut être jugé plus nécessaire à l'administration militaire et attribué directement à celle-ci. L'argent ou les vivres réellement destinés à une administration civile peuvent se trouver ainsi directement employés aux besoins de l'armée. Cette possibilité, qui existe toujours, explique pourquoi la destination aux administrations de l'État ennemi est assimilée à la destination aux forces armées.

Il s'agit des *administrations de l'État*, qui sont des dépendances du pouvoir central, et non de toutes les administrations qui peuvent exister dans l'État ennemi; les administrations locales, municipales, par exemple, n'y rentrent pas, et ce qui serait destiné à leur usage ne constituerait pas de la contrebande.

La guerre peut se poursuivre dans des circonstances telles que la destination à l'usage d'une administration civile ne puisse être suspectée et ne puisse, par conséquent, donner à la marchandise le caractère de contrebande. Par exemple, une guerre existe en Europe et les colonies des pays belligérants ne sont pas, en fait, atteintes par la guerre. Les vivres ou autres objets de la liste de contrebande conditionnelle qui seraient destinés à l'usage d'une administration civile coloniale ne seraient pas réputés contrebande de guerre, parce que les considérations invoquées plus haut ne s'appliquent pas dans l'espèce; il ne peut y avoir emprunt pour les besoins de la guerre des ressources de l'administration civile. Exception est faite pour l'or et l'argent ou les papiers représentatifs de la monnaie, parce qu'une somme d'argent peut facilement se transmettre d'un bout du monde à l'autre.

tion rendering the goods liable in the first place to capture, and subsequently liable to condemnation. This is explained by reasons at once juridical and practical. The State is a unit, although the functions necessary for its action are entrusted to different authorities. If a civil department may freely receive food or money, it is not advantageous to that department alone, but to the entire State, including its military administration, since the general resources of the State are thereby increased. Further, what a civil department receives may be considered of greater use to the military administration and may be directly assigned to the latter. Money or food really destined for a civil department may thus come to be used directly for the needs of the army. This possibility, which is always present, shows why destination for the authorities of the enemy State is assimilated to the destination for its armed forces.

It is the *authorities of the State* which are dependent on the central power that are in question, and not all the authorities which may exist in the enemy State; local and municipal authorities, for instance, are not included, and what is destined for their use would not be regarded as contraband.

War may be waged in circumstances such that the destination for the use of a civil authority cannot be questioned, and consequently cannot give to the goods the character of contraband. For instance, a war exists in Europe, and the colonies of the belligerent countries are not, in fact, affected by the war. Food or other articles in the list of conditional contraband destined for the use of a civil authority of a colony would not be regarded as contraband of war, because the considerations adduced above do not apply in this case; it would not be possible to draw for the needs of the war on the resources of such civil government. Exception is made in case of gold, silver, or paper money, because a sum of money can easily be sent from one end of the world to the other.

## ARTICLE 34.

*Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies, ou à un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies; toutefois, cette présomption ne s'applique point aux navires de commerce lui-même faisant route vers une de ces places et dont on entend établir le caractère de contrebande.*

*A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente.*

*Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire.*

Ordinairement, les articles de contrebande ne seront pas expressément adressés aux autorités militaires ou aux administrations de l'État ennemi. On dissimulera plus ou moins la destination véritable; c'est au capteur à l'établir pour justifier la saisie. Mais on a cru raisonnable d'établir des présomptions, soit à raison de la qualité du destinataire, soit à raison du caractère de la place à laquelle sont destinés les objets. C'est une autorité ennemie ou un commerçant établi en pays ennemi, qui est le fournisseur notoire du Gouvernement ennemi pour les articles dont il s'agit. C'est une place fortifiée ennemie ou une place servant de base aux forces armées ennemies, que ce soit une base d'opérations ou une base de ravitaillement.

Cette présomption générale ne saurait s'appliquer au navire de commerce lui-même qui se dirigerait vers une place fortifiée et qui peut bien, par lui-même, constituer de la contrebande relative, mais à la condition que sa destination à l'usage des forces armées ou des administrations de l'État ennemi soit directement prouvée.

A défaut des présomptions précédentes, la destination est présumée innocente. C'est le droit commun, d'après

## ARTICLE 34.

*There is presumption of the destination referred to in Article 33 if the consignment is addressed to enemy authorities, or to a merchant, established in the enemy country, and when it is well known that this merchant supplies articles and material of this kind to the enemy. The presumption is the same if the consignment is destined to a fortified place of the enemy, or to another place serving as a base for the armed forces of the enemy; this presumption, however, does not apply to the merchant vessel herself bound for one of these places and of which vessel it is sought to show the contraband character.*

*Failing the above presumptions, the destination is presumed innocent.*

*The presumptions laid down in this Article admit proof to the contrary.*

Ordinarily contraband articles will not be directly addressed to the military or to the administrative authorities of the enemy State. The true destination will be more or less concealed. It is for the captor to prove it in order to justify the capture. But it has been thought reasonable to set up presumptions based on the nature of the person to whom the articles are destined, or on the nature of the place for which the articles are destined. It may be an enemy authority or a trader established in an enemy country who, as a matter of common knowledge, supplies the enemy Government with articles of the kind in question. It may be a fortified place of the enemy or a place serving as a base, whether of operations or of supply, for the armed forces of the enemy.

This general presumption may not be applied to the merchant vessel herself which is bound for a fortified place, except on condition that her destination for the use of the armed forces or for the authorities of the enemy State is directly proved, though she may in herself be conditional contraband.

In the absence of the preceding presumptions, the destination is presumed to be innocent. This is the ordinary

lequel le capteur doit prouver le caractère illicite de la marchandise qu'il prétend saisir.

Enfin, toutes les présomptions ainsi établies dans l'intérêt du capteur ou contre lui admettent la preuve contraire. Les tribunaux nationaux d'abord, la Cour Internationale ensuite, apprécieront.

#### ARTICLE 35.

*Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre.*

*Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que ce navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation.*

Comme il a été dit plus haut, la doctrine du voyage continu a été écartée pour la contrebande conditionnelle. Celle-ci n'est donc saisissable que si elle doit être débarquée dans un port ennemi. Du moment que la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port neutre, elle ne peut constituer de la contrebande, et il n'y a pas à rechercher si, de ce port neutre, elle doit être expédiée à l'ennemi par mer ou par terre. C'est la différence essentielle avec la contrebande absolue.

Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire et du lieu de déchargement de la cargaison; il en serait autrement si le navire était rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation.

Cette règle sur la preuve fournie par les papiers de bord a pour but d'écarter des prétentions élevées à la légère par un croiseur et amenant des saisies injustifiées. Elle ne doit pas être entendue d'une manière trop absolue qui

law, according to which the captor must prove the illicit character of the goods which he claims to capture.

Finally, all the presumptions thus established in the interest of the captor or against him admit proof to the contrary. The national tribunals, in the first place, and, in the second, the International Court, will exercise their judgment.

#### ARTICLE 35.

*Conditional contraband is not liable to capture, except when on board a vessel bound for territory belonging to or occupied by the enemy, or for the armed forces of the enemy, and when it is not to be discharged at an intervening neutral port.*

*The ship's papers are conclusive proof of the voyage of the vessel as also of the port of discharge of the goods, unless the vessel is encountered having manifestly deviated from the route which she ought to follow according to the ship's papers and being unable to justify by sufficient reason such deviation.*

As has been said above, the doctrine of continuous voyage is excluded for conditional contraband. This then is liable to capture only if it is to be discharged in an enemy port. As soon as the goods are documented to be discharged in a neutral port they can not be contraband, and there is no examination as to whether they are to be forwarded to the enemy by sea or land from that neutral port. This is the essential difference from absolute contraband.

The ship's papers furnish complete proof as to the voyage of the vessel and as to the place of discharge of the cargo; it would be otherwise if the vessel were encountered having manifestly deviated from the route which she should follow according to her papers, and unable to give sufficient reasons to justify such deviation.

This rule as to the proof furnished by the ship's papers aims to prevent claims lightly raised by a cruiser and giving rise to unjustifiable captures. It must not be understood in a manner too absolute which would make all

faciliterait toutes les fraudes. Ainsi elle n'est pas maintenue quand le navire est rencontré en mer ayant manifestement dévié de la route qu'il aurait dû suivre et sans pouvoir justifier de cette déviation. Les papiers de bord sont alors contredits par la réalité des faits et perdent toute force probante; le croiseur se décidera librement suivant les cas. De même, la visite du navire peut permettre de constater des faits qui prouvent d'une manière irréfutable que la destination du navire ou le lieu de déchargement de la marchandise sont faussement indiqués dans les papiers de bord. Le croiseur apprécie alors librement les circonstances et saisit ou non le navire suivant cette appréciation. En résumé, les papiers de bord font preuve, à moins que la fausseté de leurs indications ne soit démontrée par les faits. Cette restriction de la force probante des papiers de bord a paru aller de soi et ne pas avoir besoin d'être expressément mentionnée. On n'a pas voulu avoir l'air de diminuer la force de la règle générale, qui est une garantie pour le commerce neutre.

De ce qu'une indication est reconnue fausse, il ne résulte pas que la force probante des papiers de bord soit infirmée dans son ensemble. Les indications pour lesquelles aucune allégation de fausseté ne peut être vérifiée conservent leur valeur.

#### ARTICLE 36.

*Par dérogation à l'article 35, si le territoire de l'ennemi n'a pas de frontière maritime, les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, lorsqu'il est établi qu'ils ont la destination prévue à l'article 33.*

Le cas prévu est assurément rare, mais, cependant, il s'est présenté dans des guerres récentes. Pour la contrebande absolue, il n'y a pas de difficulté, puisque la destination à l'ennemi peut toujours être prouvée, quel que soit l'itinéraire à suivre par la marchandise (article 30). Il en est autrement pour la contrebande conditionnelle, et une dérogation doit être apportée à la règle générale de l'article 35, alinéa 1<sup>er</sup>, de manière à per-

frauds easy. Thus it does not hold good when the vessel is encountered at sea having manifestly deviated from the route which she ought to have followed, and unable to justify such deviation. The ship's papers are then contradicted by the actual facts and lose all value as evidence; the cruiser will be free to decide according to the case. In the same way, the visit and search of the vessel may reveal facts which prove in an irrefutable manner that the destination of the vessel or the place of discharge of the goods is incorrectly entered in the ship's papers. The commander of the cruiser is then free to judge of the circumstances and captures or does not capture the vessel according to his judgment. To resume, the ship's papers are proof, unless the facts show their evidence to be false. This limitation on the value of the ship's papers as proof seems self-evident and not to need special mention. It has not been the aim to appear to weaken the force of the general rule, which forms a safeguard for neutral trade.

Because a single entry is shown to be false, it does not follow that the force of the ship's papers as evidence is nullified as a whole. The entries against which no allegation of fraud can be proved retain their value.

#### ARTICLE 36.

*Notwithstanding the provisions of Article 35, if the territory of the enemy has no seaboard, conditional contraband is liable to capture if it is shown that it has the destination referred to in Article 33.*

The case provided for is certainly rare, but has nevertheless arisen in recent wars. In the case of absolute contraband, there is no difficulty, since destination for the enemy may always be proved, whatever the route which the goods are to follow (Article 30). For conditional contraband the case is different, and an exception must be afforded to the general rule laid down in Article 35, paragraph 1, so as to allow the captor to establish



mettre au capteur d'établir que la marchandise suspecte a bien la destination spéciale prévue à l'article 33, sans qu'on puisse objecter le fait du déchargement dans un port neutre.

#### ARTICLE 37.

*Le navire transportant des articles, qui sont saisissables comme contrebande absolue ou conditionnelle, peut être saisi, en haute mer ou dans les eaux des belligérants, pendant tout le cours de son voyage, même s'il a l'intention de toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie.*

Le navire peut être saisi pour cause de contrebande pendant tout le cours de son voyage, pourvu qu'il soit dans des eaux où un acte de guerre est licite. Le fait qu'il aurait l'intention de toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie n'empêche pas la saisie, du moment que, dans l'espèce, la destination ennemie est établie conformément aux règles établies par les articles 30 à 32 pour la contrebande absolue, par les articles 33 à 35 pour la contrebande conditionnelle, et sous la réserve de l'exception de l'article 36.

#### ARTICLE 38.

*Une saisie ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé.*

Un navire est saisissable quand il transporte de la contrebande, mais non pour en avoir transporté.

#### ARTICLE 39.

*Les articles de contrebande sont sujets à confiscation.*

Cela ne présente aucune difficulté.

#### ARTICLE 40.

*La confiscation du navire transportant de la contrebande est permise, si cette contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison.*

that the suspected goods really have the special destination provided for in Article 33 without the possibility of raising in contravention the consideration of discharge in a neutral port.

#### ARTICLE 37.

*A vessel carrying articles liable to capture as absolute or conditional contraband may be captured on the high seas or in the territorial waters of the belligerents throughout the whole course of her voyage, even if she has the intention to touch at a port of call before reaching the hostile destination.*

The vessel may be captured because of contraband during the whole of her voyage, provided that she is in waters where an act of war is lawful. The fact that she intends to touch at a port of call before reaching the enemy destination does not prevent capture, since in that case the enemy destination is proved in conformity with the rules laid down in Articles 30 to 32 for absolute contraband, and in Articles 33 to 35 for conditional contraband, and subject to the exception of Article 36.

#### ARTICLE 38.

*A capture is not to be made on the ground of a carriage of contraband previously accomplished and at the time completed.*

A vessel is liable to capture when it is carrying contraband, but not for having carried contraband.

#### ARTICLE 39.

*Contraband is liable to condemnation.*

This presents no difficulty.

#### ARTICLE 40.

*The confiscation of the vessel carrying contraband is allowed if the contraband forms, either by value, by weight, by volume, or by freight, more than half the cargo.*

Tout le monde admettait bien que, dans certains cas, la confiscation de la contrebande ne suffit pas et que la confiscation doit atteindre le navire lui-même, mais les opinions différaient sur la détermination de ces cas. On s'est arrêté à une certaine proportion à établir entre la contrebande et l'ensemble de la cargaison. Mais la question se subdivise: 1° Quelle sera cette proportion? La solution adoptée tient le milieu entre les solutions proposées, qui allaient du quart aux trois quarts. 2° Comment sera calculée cette proportion? La contrebande devra-t-elle former plus de la moitié de la cargaison en volume, en poids, en valeur, en fret? L'adoption d'un critérium déterminé prête à des objections théoriques et facilite aussi des pratiques destinées à éviter la confiscation du navire malgré l'importance de la cargaison. Si on prend le volume ou le poids, le capitaine prendra des marchandises licites assez volumineuses ou pesantes pour que le volume ou le poids de la contrebande soit inférieur. Une observation analogue peut être faite en ce qui concerne la valeur ou le fret. La conséquence est qu'il suffit, pour justifier la confiscation, que la contrebande forme plus de la moitié de la cargaison à l'un quelconque des points de vue indiqués. Cela peut paraître sévère; mais d'une part, en procédant autrement, on faciliterait des calculs frauduleux, et d'autre part, il est permis de dire que la confiscation du navire est justifiée, lorsque le transport de la contrebande était une partie notable de son trafic, ce qui est vrai pour chacun des cas prévus.

#### ARTICLE 41.

*Si le navire transportant de la contrebande est relâché, les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises ainsi que par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction sont à la charge du navire.*

Il n'est pas juste que, d'une part, le transport de contrebande au-delà d'une certaine proportion entraîne la confiscation du navire, tandis qu'au-dessous de cette

It was universally admitted, however, that in certain cases the condemnation of the contraband does not suffice, and that condemnation should extend to the vessel herself, but opinions differed as to the determination of these cases. It was decided to fix upon a certain proportion between the contraband and the total cargo.

But the question divides itself: (1) What shall be the proportion? The solution adopted is the mean between those proposed, which ranged from a quarter to three quarters. (2) How shall this proportion be reckoned? Must the contraband form more than half the cargo in volume, weight, value, or freight? The adoption of a single fixed standard gives rise to theoretical objections, and also encourages practices intended to avoid condemnation of the vessel in spite of the importance of the cargo. If the standard of volume or weight is adopted, the master will ship innocent goods sufficiently bulky, or weighty in order that the volume or weight of the contraband may be less. A similar remark may be made as regards the value or the freight. The consequence is that it suffices, in order to justify condemnation, that the contraband should form more than half the cargo according to any one of the points of view mentioned. This may seem severe; but, on the one hand, proceeding in any other manner would make fraudulent calculations easy, and, on the other, it may be said that the condemnation of the vessel is justified when the carriage of contraband formed an important part of her venture, which is true in each of the cases specified.

#### ARTICLE 41.

*If a vessel carrying contraband is released, the expenses incurred by the captor in the trial before the national prize court as also for the preservation and custody of the ship and cargo during the proceedings are chargeable against the ship.*

It is not just that, on the one hand, the carriage of more than a certain proportion of contraband should involve the condemnation of the vessel, whereas if less than this

proportion, il n'y a que la confiscation de la contrebande, ce qui souvent n'est pas une perte pour le capitaine, le fret de cette contrebande ayant été payé à l'avance. N'y a-t-il pas là un encouragement à la contrebande, et ne conviendrait-il pas de faire subir une certaine peine pour le transport inférieur à la proportion requise pour la confiscation? On avait proposé une espèce d'amende qui aurait pu être en rapport avec la valeur des articles de contrebande. Des objections d'ordre divers ont été formulées contre cette proposition, bien que le principe d'une perte pécuniaire infligée à raison du transport de la contrebande eût paru justifié. On est arrivé au même but d'une autre façon en disposant que les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises, comme par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction, sont à la charge du navire; les frais de conservation du navire comprennent, le cas échéant, les frais d'entretien du personnel du navire capturé. Il convient d'ajouter que le dommage causé au navire par sa conduite et son séjour dans un port de prise est de nature à produire l'effet préventif le plus sérieux en ce qui concerne le transport de la contrebande.

#### ARTICLE 42.

*Les marchandises qui appartiennent au propriétaire de la contrebande et qui se trouvent à bord du même navire sont sujettes à confiscation.*

Le propriétaire de la contrebande est puni d'abord par la confiscation de sa propriété illicite; il l'est ensuite par la confiscation des marchandises, même licites, qu'il peut avoir sur le même navire.

#### ARTICLE 43.

*Si un navire est rencontré en mer naviguant dans l'ignorance des hostilités ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, les articles de contrebande ne peuvent être confisqués que moyennant indemnité; le navire*

proportion, the contraband alone is confiscated, which often is no loss for the master, the freight of this contraband having been paid in advance. Does this not encourage trade in contraband, and is it not proper to impose a certain penalty for the carriage of a proportion of contraband less than that entailing condemnation? A kind of fine was proposed which should bear a relation to the value of the contraband articles. Objections of various kinds were expressed against this proposal, although the principle of the infliction of some pecuniary loss for the carriage of contraband seemed justified. The same object was attained in another way by providing that the expenses falling on the captor in respect of the proceedings before the national prize court as for the care and custody of the vessel and of her cargo during the proceedings are chargeable to the vessel, the expenses of the care and custody of the vessel include in this case the cost of the keep of the personnel of the captured vessel. It should be added that the loss caused to a vessel by being taken to and remaining in a prize port is of the nature to afford the most serious deterrent as regards the carriage of contraband.

#### ARTICLE 42.

*Goods which belong to the owner of the contraband and which are on board the same vessel are liable to condemnation.*

The owner of the contraband is punished in the first place by the condemnation of his unlawful property; and in the second by the condemnation of the goods, even if innocent, which he may possess on board the same vessel.

#### ARTICLE 43.

*If a vessel is encountered at sea making a voyage in ignorance of the hostilities or of the declaration of contraband affecting her cargo, the contraband is not to be condemned except with indemnity; the vessel herself and the*

*et le surplus de la cargaison sont exempts de la confiscation et des frais prévus par l'article 41. Il en est de même si le capitaine, après avoir eu connaissance de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande, n'a pu encore décharger les articles de contrebande.*

*Le navire est réputé connaître l'état de guerre ou la déclaration de contrebande, lorsqu'il a quitté un port neutre, après que la notification de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande a été faite, en temps utile, à la Puissance dont relève ce port. L'état de guerre est, en outre, réputé connu par le navire lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités.*

La disposition a pour but de ménager les neutres qui, en fait, transporteraient de la contrebande, mais auxquels on ne pourrait rien reprocher, ce qui peut se présenter dans deux cas. Le premier est celui où ils ne connaissent pas l'ouverture des hostilités; le second est celui où, tout en connaissant cette ouverture, ils ignorent la déclaration de contrebande qu'a faite un belligérant conformément aux articles 23 et 25, et qui est précisément applicable à tout ou partie du chargement. Il serait injuste de saisir le navire et de confisquer la contrebande; d'autre part, le croiseur ne peut être obligé de laisser aller à l'ennemi des produits propres à la guerre et dont celui-ci peut avoir grand besoin. Les intérêts en présence sont conciliés en ce sens qu'alors la confiscation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité (voir, dans un ordre d'idées analogue, la Convention du 18 octobre 1907, sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités).

#### ARTICLE 44.

*Le navire arrêté pour cause de contrebande et non susceptible de confiscation à raison de la proportion de la contrebande peut être autorisé, suivant les circonstances, à continuer sa route, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au bâtiment belligérant.*

*La remise de la contrebande est mentionnée par le capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le capitaine de ce*

*remainder of the cargo are exempt from condemnation and from the expenses referred to in Article 41. The case is the same if the master after becoming aware of the opening of hostilities, or of the declaration of contraband, has not yet been able to discharge the contraband.*

*A vessel is deemed to be aware of the state of war, or of the declaration of contraband, if she left a neutral port after there had been made in sufficient time the notification of the opening of hostilities, or of the declaration of contraband, to the power to which such port belongs. A vessel is also deemed to be aware of a state of war if she left an enemy port after the opening of hostilities.*

This provision has for its aim to protect neutrals who might in fact be carrying contraband, but against whom no charge could be made, which may happen in two cases. The first is that in which they do not know of the opening of hostilities; the second is that in which, though they know of this, they do not know of the declaration of contraband a belligerent has made, in accordance with Articles 23 and 25, and which is, properly applicable to the whole or a part of the cargo. It would be unjust to capture the ship and condemn the contraband; on the other hand, the cruiser cannot be bound to permit to go on to the enemy goods suitable for use in the war and of which he may be in urgent need. These opposing interests are reconciled in the sense that the condemnation may take place only on the payment of compensation (see for a similar idea the convention of the 18th October, 1907, on the rules for enemy merchant vessels on the outbreak of hostilities).

#### ARTICLE 44.

*A vessel stopped because carrying contraband, and not liable to condemnation on account of the proportion of contraband, may, according to circumstances, be allowed to continue her voyage if the master is ready to deliver the contraband to the belligerent ship.*

*The delivery of the contraband is to be entered by the captor on the logbook of the vessel stopped, and the master of*



*navire doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles.*

*Le capteur a la faculté de détruire la contrebande qui lui est ainsi livrée.*

Un navire neutre est arrêté pour cause de contrebande. Il n'est pas susceptible de confiscation, parce que la contrebande n'atteint pas la proportion prévue par l'article 40. Il peut néanmoins être conduit dans un port de prise pour qu'il y ait un jugement relatif à la contrebande. Ce droit du capteur paraît excessif dans certains cas, si on compare le peu d'importance que peut avoir la contrebande (une caisse de fusils ou de revolvers, par exemple) et le grave préjudice qu'entraînent pour le navire ce détournement de sa route et sa retenue pendant le temps de l'instruction. Aussi s'est-on demandé s'il n'était pas possible de reconnaître au navire neutre le droit de continuer sa route moyennant la remise des objets de contrebande au capteur qui, de son côté, n'aurait pu les refuser que pour des motifs suffisants, par exemple, le mauvais état de la mer, qui rend le transbordement impossible ou difficile, des soupçons fondés au sujet de la quantité véritable de contrebande que porte le navire de commerce, la difficulté de loger les objets à bord du navire de guerre, &c. Cette proposition n'a pas réuni les suffrages suffisants. On a prétendu qu'il était impossible d'imposer une pareille obligation au croiseur pour lequel cette remise présenterait presque toujours des inconvénients. Si, par hasard, il n'y en a pas, le croiseur ne la refusera pas, parce qu'il aura lui-même avantage à ne pas être détourné de sa route par la nécessité de conduire le navire dans un port. Le système de l'obligation étant ainsi écarté, on a décidé de régler la remise facultative qui, espère-t-on, sera pratiquée toutes les fois que ce sera possible, au grand avantage des deux parties. Les formalités prévues sont très simples et n'exigent pas d'explication.

Un jugement du tribunal des prises devra intervenir au sujet de la marchandise ainsi remise. C'est pour cela que

*the vessel must furnish the captor duly certified copies of all relevant papers.*

*The captor is at liberty to destroy the contraband which is thus delivered to him.*

A neutral vessel is stopped because of contraband. She is not liable to condemnation, because the contraband does not reach the proportion specified in Article 40. She can nevertheless be taken to a prize port in order that she may receive there judgment relative to the contraband. This right of the captor appears excessive in certain cases, if the slight importance which the contraband, (for instance, a case of guns or revolvers), may have is compared with the heavy loss the turning out of her course and detention during the time of the proceedings may involve for the vessel. The question has, therefore, been asked whether the right of the neutral vessel to continue her voyage might not be admitted on condition that the contraband articles be handed over to the captor, who, on his part, might only refuse them for sufficient reasons, for instance, the bad state of the sea, which would make transshipment impossible or difficult, reasonable suspicions as to the actual amount of contraband which the merchant vessel is carrying, the difficulty of stowing the articles on board the warship, &c. This proposal did not win sufficient approval. It was alleged that it would be impossible to impose such an obligation on the cruiser, for which this handing over would almost always present disadvantages. If, by chance, it has none, the cruiser will not refuse it, because she herself will have the advantage of not being turned out of her course by the necessity of taking the vessel to a port. The principle of an obligation having thus been excluded, it was decided to make a rule for the voluntary handing over of the contraband, which, it is hoped, will be carried out whenever possible, to the great advantage of both parties. The formalities provided for are very simple and need no explanation.

A judgment of a prize court must be rendered as regards the goods thus handed over. For this reason the captor

le capteur doit se munir des papiers nécessaires. On pourrait concevoir qu'il y eût doute sur le caractère de certains objets que le croiseur prétend être de contrebande; le capitaine du navire de commerce conteste, mais il préfère les livrer pour avoir la faculté de continuer sa route. Il n'y a là qu'une saisie devant être confirmée par la juridiction des prises.

La contrebande livrée par le navire de commerce peut embarrasser le croiseur qui doit être laissé libre de la détruire au moment même de la remise ou postérieurement.

### Chapitre III.—DE L'ASSISTANCE HOSTILE.

D'une manière générale, on peut dire que le navire de commerce qui manque à la neutralité, soit en transportant de la contrebande de guerre, soit en violant un blocus, fournit une assistance à l'ennemi, et c'est à ce titre que le belligérant au préjudice duquel il agit peut lui faire subir certaines pertes. Mais il y a des cas où cette assistance hostile est particulièrement caractérisée et qu'on a jugé nécessaire de prévoir spécialement. On en a fait deux catégories d'après la gravité du fait reproché au navire neutre.

Dans les cas qui rentrent dans la première catégorie (article 45), le navire est confisqué, et on lui applique le traitement du navire sujet à confiscation pour transport de contrebande. Cela signifie que le navire ne perd pas sa qualité de neutre et a droit aux garanties admises pour les navires neutres; par exemple, il ne pourrait être détruit par le capteur que dans les conditions établies pour les navires neutres (articles 48 et suivants); la règle *le pavillon couvre la marchandise* s'applique en ce qui concerne la marchandise qui se trouve à bord.

Dans les cas plus graves qui appartiennent à la seconde catégorie (article 46), le navire est encore confisqué; de plus, il n'est pas traité seulement comme un navire confiscable comme porteur de contrebande, mais comme un navire de commerce ennemi, ce qui entraîne certaines conséquences. Le règlement sur la destruction des prises neutres ne s'applique pas au navire, et, celui-ci

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