

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.

LONDON NAVAL CONFERENCE.

GENERAL REPORT PRESENTED TO THE NAVAL CONFERENCE ON BEHALF OF THE DRAFTING COMMITTEE.^a

(Translation.^b)

ON the 27th February, 1908, the British Government sent a circular to various Powers inviting them to meet in a Conference whose object should be to arrive at an agreement with a view to the definition of the generally recognized principles of international law in the sense of Article 7, paragraph 2, of the Convention signed at The Hague on the 18th October, 1907, for the establishment of an International Prize Court. This agreement seemed necessary to the British Government because of certain divergences of view which had become apparent at the second Peace Conference when an effort was made to regulate various important matters relating to international maritime law in time of war. The existence of these divergent views might, it seemed, render difficult the acceptance of the International Prize Court, the power of this Court being the more extended in proportion as the rules to be applied by it were more uncertain.

The British Government suggested that the following questions might form the programme of the proposed

^a This Committee consisted of, Messrs. Kriege (*Germany*), Wilson (*United States of America*), Dumba (*Austria-Hungary*), Estrada (*Spain*), Renault (*France*) Reporter, Hurst (*Great Britain*), Ricci-Busatti (*Italy*), Sakamoto (*Japan*), Ruysenaers (*Netherlands*), Baron Taube (*Russia*).

^b The French text is the official text and may also be found with other documents relating to the Conference in British Parliamentary Paper "Miscellaneous. No. 5 (1909)." The correspondence and documents, with a translation of the General Report, which has in many instances been followed in this translation, may be found in British Parliamentary Paper, "Miscellaneous. No. 4 (1909)."

Conférence projetée, et invitait les Puissances à faire connaître leurs vues à leur égard dans des Mémoires préparatoires :

(a.) *Contrebande (y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités auxquelles expose leur transport, l'exemption de visite d'un navire convoyé, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque, des navires ayant été saisis, il est reconnu en fait qu'ils transportaient de la marchandise innocente).*

(b.) *Blocus (y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée, ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi).*

(c.) *La doctrine du voyage continu au double point de vue de la contrebande et du blocus.*

(d.) *La légalité de la destruction des navires neutres avant leur condamnation par une cour des prises.*

(e.) *Les règles concernant les navires ou les personnes neutres, rendant des services contraires à la neutralité ("assistance hostile").*

(f.) *La légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer.*

(g.) *Les règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités.*

(h.) *La question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme l'élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.*

Les invitations furent acceptées, et la Conférence se réunit le 4 décembre dernier. Le Gouvernement Britannique avait bien voulu faciliter ses délibérations en présentant un recueil qui a été promptement connu parmi nous sous le nom de *livre rouge* et qui, après une courte introduction, contient un "Exposé des vues exprimées par les Puissances dans leurs Mémoires et des observations destinées à servir de base aux délibérations de la Conférence." Ce sont ces "bases de discussion" qui ont servi de point de départ pour l'examen des principales matières du droit des gens maritime actuel. La Con-

Conference, and invited the Powers to express their views regarding them in preparatory Memoranda:

“(a.) *Contraband, including the circumstances under which particular articles can be considered as contraband; the penalties for their carriage; the immunity of a ship from search when under convoy; and the rules with regard to compensation where vessels have been seized but have been found in fact only to be carrying innocent cargo;*

(b.) *Blockade, including the questions as to the locality where seizure can be effected, and the notice that is necessary before a ship can be seized;*

(c.) *The doctrine of continuous voyage in respect both of contraband and of blockade;*

(d.) *The legality of the destruction of neutral vessels prior to their condemnation by a prize court;*

(e.) *The rules as to neutral ships or persons rendering “unneutral service” (“assistance hostile”);*

(f.) *The legality of the conversion of a merchant-vessel into a war-ship on the high seas.*

(g.) *The rules as to the transfer of merchant-vessels from a belligerent to a neutral flag during or in contemplation of hostilities;*

(h.) *The question whether the nationality or the domicile of the owner should be adopted as the dominant factor in deciding whether property is enemy property.”^a*

The invitations were accepted, and the Conference assembled on the 4th December last. The British Government had been so good as to assist its deliberations by presenting a compilation which quickly became known among us by the name of *the Red Book*, and which, after a short introduction, contains a “Statement of the views expressed by the Powers in their Memoranda, and of the observations intended to serve as a basis for the deliberations of the Conference.” These are the “bases of discussion” which have served as a starting-point for the examination of the principal matters relating to the ex-

^a Circular of Sir Edward Grey, February 27, 1908.

férence n'a pu qu'exprimer sa reconnaissance pour ce précieux travail préparatoire, qui lui a été d'un grand secours. Il a permis de constater tout d'abord que les divergences entre les pratiques et les doctrines des différents pays n'étaient peut-être pas aussi profondes qu'on le croyait généralement, que les idées essentielles étaient souvent les mêmes partout, que seulement les modes d'application variaient suivant les traditions ou les préjugés, les intérêts permanents ou accidentels. Il était donc possible de dégager un fonds commun que l'on pourrait s'entendre à mettre en valeur d'une façon uniforme. C'est à cela qu'ont tendu les efforts des diverses Délégations qui ont rivalisé de zèle dans la recherche des bases d'entente. Ces efforts ont été laborieux, comme en témoignent les discussions prolongées de la Conférence, de la Commission, des Comités d'Examen, ainsi que les propositions multiples qui ont été présentées. Marins, diplomates et jurisconsultes, ont cordialement collaboré à une œuvre qu'il s'agit de caractériser plutôt que d'apprécier définitivement en elle-même, notre impartialité pouvant naturellement être suspectée.

L'ensemble des règles contenues dans la *Déclaration* qui est sortie des délibérations de la Conférence Navale, et qui doit être intitulée *Déclaration relative au droit de la guerre maritime*, répond bien au désir qu'exprimait le Gouvernement Britannique dans son invitation de février 1908. Les questions du programme sont toutes résolues sauf deux sur lesquelles des explications seront données plus loin. Les solutions ont été dégagées des diverses manières de voir ou des diverses pratiques et correspondent à ce que l'on peut appeler la *media sententia*. Elles ne concordent pas toujours absolument avec les vues propres à chaque pays, mais elles ne blessent les idées essentielles d'aucun. Il ne faut pas les examiner séparément, mais dans leur ensemble, autrement on court risque de commettre les plus graves méprises. Si, en effet, on considère une ou plusieurs règles isolées au point de vue, soit des belligérants, soit des neutres, on peut trouver

isting international maritime law. The Conference could not but express its appreciation for this valuable preparatory work, which has been of great assistance to it. It made it possible to display, in the first place, that the divergences in the practices and doctrines of the different countries might not be so fundamental as was generally believed, that the essential ideas were often the same everywhere, and that the methods of application alone varied according to the traditions or the prejudices, the permanent or the accidental interests. It was, therefore, possible to deduce a common basis which would afford an approximation to a uniform practice. This is the end to which the efforts of the different Delegations who have vied in zeal in the search for the grounds of an understanding have tended. Their efforts have been strenuous, as the prolonged discussions of the Conference, of the Grand Committee, and of the Examining Committees, as also the numerous proposals which were presented bear witness. Sailors, diplomatists, and jurists have cordially co-operated in a work which it is the purpose to describe rather than to estimate, as our impartiality might naturally be suspected.

The body of rules contained in the *Declaration*, which is the result of the deliberations of the Naval Conference, and which is to be entitled *Declaration concerning the laws of naval war*, answers well to the desire expressed by the British Government in its invitation of February 1908. The questions of the programme are all settled except two, concerning which explanations will be given later. The solutions have been deduced from the various views or different practices and correspond to what may be called the *media sententia*. They do not always harmonize absolutely with the views peculiar to each country, but they do not shock the essential ideas of any. They should not be examined separately, but as a whole, otherwise one runs the risk of the most serious misunderstandings. In fact, if one considers one or more isolated rules either from the belligerent or the neutral point of view, he may find that the interests with which he is

que les intérêts dont on se préoccupe spécialement ont été méconnus par l'adoption de ces règles, mais ces règles ont leur contrepartie. Il y a là une œuvre de transaction, de concessions mutuelles. Cette œuvre, dans son ensemble, est-elle bonne?

Nous avons le ferme espoir que ceux qui l'étudieront sérieusement répondront affirmativement. La Déclaration substitue l'uniformité et la fixité à la diversité et à l'obscurité dont les relations internationales ont trop longtemps souffert. La Conférence a essayé de concilier d'une manière équitable et pratique les droits des belligérants et ceux du commerce neutre; elle est composée de Puissances placées dans des conditions très différentes aux points de vue politique, économique, géographique. Il y a donc lieu de supposer que les règles sur lesquelles ces Puissances se sont accordées tiennent un compte suffisant des divers intérêts engagés et peuvent dès lors être, sans inconvénient, acceptées par toutes les autres.

Le Préambule de la Déclaration résume les idées générales qui viennent d'être exposées.

Considérant l'invitation par laquelle le Gouvernement Britannique a proposé à diverses Puissances de se réunir en Conférence afin de déterminer en commun ce que comportent les règles généralement reconnues du droit international au sens de l'article 7 de la Convention du 18 octobre 1907, relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises;

Reconnaissant tous les avantages que, dans le cas malheureux d'une guerre maritime, la détermination desdites règles présente, soit pour le commerce pacifique, soit pour les belligérants et pour leurs relations politiques avec les Gouvernements neutres;

Considérant que les principes généraux du droit international sont souvent, dans leur application pratique, l'objet de méthodes divergentes;

Animés du désir d'assurer dorénavant une plus grande uniformité à cet égard;

Espérant qu'une œuvre d'un intérêt commun aussi important rencontrera l'approbation générale;

especially concerned have been disregarded by the adoption of these rules, but the rules have their other side. The work is one of compromise and of mutual concessions. Is it, as a whole, a good work?

We confidently hope that those who study it seriously will answer affirmatively. The Declaration substitutes uniformity and certainty for the diversity and the obscurity from which international relations have too long suffered. The Conference has tried to reconcile in an equitable and practical way the rights of belligerents and those of neutral commerce; it is made up of Powers placed in very unlike conditions, from the political, economic, and geographical points of view. There is on this account reason to suppose that the rules on which these Powers are in accord take sufficient account of the different interests involved, and hence may be accepted without disadvantage by all the others.

The Preamble of the Declaration summarizes the general ideas just set forth.

Considering the invitation which the British Government has given to various Powers to meet in conference in order to determine together as to what are the generally recognized rules of international law within the meaning of Article 7 of the Convention of 18th October, 1907, relative to the establishment of an International Prize Court;

Recognizing all the advantages which in the unfortunate event of a naval war, an agreement as to the said rules would present, both as regards peaceful commerce, and as regards the belligerents and as regards their political relations with neutral Governments;

Considering that the general principles of international law are often in their practical application the subject of divergent procedure;

Animated by the desire to insure henceforward a greater uniformity in this respect;

Hoping that a work so important to the common welfare will meet with general approval;

Quelle est la portée d'application des règles ainsi posées? Elles devront être observées dans les rapports entre les parties signataires, puisque les parties les reconnaissent comme des principes du droit international reconnu et, de plus, s'obligent expressément à s'en procurer réciproquement le bénéfice. Pour les Puissances signataires qui sont ou seront parties à la Convention établissant la Cour internationale des prises, il y aura, de plus, une occasion de voir appliquer ces règles aux différends qui les concernent, que la Cour les regarde comme des règles généralement reconnues ou tienne compte de l'engagement pris de s'y conformer. Il est, d'ailleurs, à espérer que ces règles ne tarderont pas à être acceptées par la plupart des États, qui reconnaîtront l'avantage que présente le remplacement d'usages plus ou moins définis, prêtant à controverse, par des dispositions précises.

Il a été dit plus haut que deux points du Programme de la Conférence n'avaient pas reçu de solution.

1. Le Programme porte à la lettre (f) : *la légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer*. Les vues opposées, qui s'étaient manifestées à ce sujet dans la Conférence de La Haye en 1907, ont été reproduites à la présente Conférence. Ce que l'on peut conclure des mentions des Mémoires comme de la discussion, c'est qu'il n'y a pas sur ce point de règle généralement acceptée, et il ne semble pas y avoir non plus de précédents que l'on puisse invoquer. Les deux opinions contraires ont été soutenues avec une grande ardeur, ce qui n'a pas empêché qu'un vif désir d'entente ait été exprimé de tous les côtés; on s'entendait du moins sur ce point qu'il y aurait grand intérêt à faire cesser l'incertitude. De sérieux efforts ont été tentés pour donner satisfaction aux intérêts défendus de part et d'autre; ils ont malheureusement échoué. Une question qui se rattache à la précédente, et sur laquelle il a pu paraître à un moment possible d'arrêter une résolution, est celle de la *retransformation*. D'après une proposition, "les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre ne pourront être retransformés

What is the scope of application of the rules thus laid down? They must be observed in the relations between the signatory parties, since those parties acknowledge them as principles of recognized international law and, besides, expressly bind themselves to secure the benefit of them for one another. For the Signatory Powers who are or will be parties to the Convention establishing the International Prize Court there will be, besides, an opportunity to observe these rules in disputes in which they are concerned, whether the Court regards them as generally recognized rules, or takes account of the agreement taken to comply with them. It is, moreover, to be hoped that these rules will without delay be accepted by the majority of States, who will recognize the advantage which the substitution of exact provisions, for more or less indefinite usages giving rise to controversy, introduces.

It has been said above that two points in the programme of the Conference have not received solution.

1. The programme mentions under the letter (f): *the legality of the conversion of a merchant vessel into a warship on the high seas*. The conflicting views on this subject which became apparent at the Conference of The Hague in 1907, have recurred at the present Conference. It may be concluded, from the statements of the Memoranda as from the discussion, that there is no generally accepted rule on this point, nor do there seem to be any precedents which can be adduced. The two opposite opinions have been maintained with great warmth, and yet a lively desire for an understanding has been expressed on all sides; everybody was at least agreed on the point that it would be a great advantage to put an end to uncertainty. Serious efforts were made to satisfy the interests supported by both sides; these have unfortunately failed. A question dependent on the previous one, and on which at one time it appeared possible to come to a conclusion, is that of *reconversion*. According to one proposal, "merchant vessels converted into warships cannot be reconverted into merchant vessels during the whole period of the war." The rule was absolute and made no dis-

en navires de commerce pendant toute la durée de la guerre." La règle était absolue et ne distinguait pas suivant le lieu où pourrait s'opérer la retransformation; elle était inspirée par la pensée que cette transformation aurait toujours des inconvénients, produirait des surprises et prêterait à de véritables fraudes. L'unanimité n'ayant pu être obtenue pour cette proposition, il s'en produisit une qui était subsidiaire: "la transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire marchand est interdite pendant la guerre." On avait en vue la situation d'un bâtiment de guerre (ordinairement un navire de commerce récemment transformé), dépouillant son caractère pour pouvoir librement se ravitailler ou se réparer dans un port neutre, sans subir les restrictions imposées aux bâtiments de guerre. La position de l'État neutre entre les deux belligérants ne sera-t-elle pas délicate et ne s'exposera-t-il pas à des reproches, qu'il traite en navire de commerce ou en bâtiment de guerre le bâtiment récemment transformé? L'accord se serait peut-être fait sur cette proposition, mais il a semblé qu'il était bien difficile de s'attacher à ce côté secondaire d'une question qu'on ne pouvait songer à régler dans son ensemble. C'est la raison déterminante du rejet de toute proposition.

La question de la transformation en pleine mer et celle de la retransformation sont donc restées entières.

2. La lettre (h) du Programme britannique porte: *la question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.* Cette question a été l'objet d'une étude approfondie dans un Comité spécial, qui a constaté l'incertitude actuelle de la pratique; il a été proposé d'y mettre un terme par les dispositions suivantes:

"Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité neutre ou ennemie de leur propriétaire et, en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité neutre et ennemie de leur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi."

inction as regards the place where reconversion might take place; it was dictated by the idea that such conversion would always have disadvantages, would be productive of surprises, and lead to actual frauds. As unanimity could not be obtained for this proposal, a subsidiary one was brought forward: "the conversion of a warship into a merchant vessel on the high seas is forbidden during the war." This had in view the situation of a warship (generally a recently converted merchant vessel) putting off its character so as to be able freely to revictual or refit in a neutral port without coming under the restrictions imposed on warships. Will not the position of the neutral State between two belligerents be delicate, and will it not expose itself to reproach whether it treats the newly converted ship as a merchant vessel or as a warship? Agreement would perhaps have been reached on this proposal, but it seemed that it would be very difficult to deal with this secondary part of a question which it was not possible to think of regulating as a whole. This was the decisive reason for the rejection of all proposals.

The question of conversion on the high seas and that of reconversion therefore remains open.

2. The letter (*h*), of the British Programme mentions: *the question whether the nationality or the domicile of the owner should be adopted as the dominant factor in deciding whether property is enemy property.* This question has been the subject of a thorough examination by a special Committee, which has testified to the uncertainty of actual practice; it has been proposed to put an end to this by the following provisions:—

"The neutral or enemy character of goods found on board an enemy vessel is determined by the neutral or enemy nationality of their owner, or, in case of lack of nationality or of double nationality (neutral and enemy) of the owner, by his domicile in a neutral or enemy country;

“Toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi.”

L'unanimité n'ayant pu être obtenue, ces dispositions n'ont eu aucun effet.

Nous arrivons à l'exposé de la Déclaration elle-même, dont nous allons essayer, en résumant les Rapports approuvés déjà par la Conférence, de présenter un commentaire précis, dégagé de toute controverse, qui, devenu commentaire officiel par l'approbation de la Conférence, soit de nature à guider les autorités diverses, administratives, militaires, judiciaires, qui pourront avoir à l'appliquer.

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE.

Les Puissances Signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les Chapitres suivants répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international.

Cette disposition domine toutes les règles qui suivent. L'esprit en a été indiqué dans les considérations générales placées en tête de ce Rapport. La Conférence a eu surtout en vue de constater, de préciser, de compléter au besoin, ce qui pouvait être considéré comme un droit coutumier.

Chapitre Premier.—DU BLOCUS EN TEMPS DE GUERRE.

Le blocus est envisagé ici uniquement comme opération de guerre, et l'on n'a entendu en rien toucher à ce qu'on appelle le *blocus pacifique*.

ARTICLE 1.

Le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui.

Le blocus, opération de guerre, ne peut être dirigé par un belligérant que contre son adversaire. C'est la règle très simple qui est posée tout d'abord. Elle n'a toute sa portée que si on la rapproche de l'article 18.

“The goods belonging to a limited liability or joint stock company are, however, considered as neutral or enemy according as the company has its headquarters in a neutral or enemy country.”

As unanimity could not be obtained, these provisions have had no effect.

We now come to the explanation of the Declaration itself, of which we shall try, by summarizing the Reports already approved by the Conference, to give an exact commentary free from all controversy; which, having become an official commentary by the approval of the Conference, may be of a nature to guide the different authorities—administrative, military, and judicial—who may have to apply it.

PRELIMINARY PROVISION.

The Signatory Powers are agreed in declaring that the rules contained in the following Chapters correspond in substance with the generally recognized principles of international law.

This provision dominates all the rules which follow. Its spirit has been indicated in the general remarks placed at the beginning of this Report. The Conference has had in view above all to declare, to define, and, where needful, to complete what might be considered as customary law.

Chapter I.—BLOCKADE IN TIME OF WAR.

Blockade is here considered solely as an operation of war, and there is no intention of touching in any way on what is called *pacific blockade*.

ARTICLE 1.

A blockade must be limited to the ports and coasts belonging to or occupied by the enemy.

Blockade, an operation of war, can be directed by a belligerent only against his adversary. This is the very simple rule which is laid down at first. It has all its import only if connected with Article 18.