

MISCELLANEOUS. No. 2 (1917).

---

## MEMORANDUM

ADDRESSED BY THE

FRENCH AND BRITISH GOVERNMENTS

TO THE

UNITED STATES GOVERNMENT

REGARDING THE

## EXAMINATION OF PARCELS AND LETTER MAILS.

In continuation of "Miscellaneous, No. 23 (1916)": Cd. 8294.]

---

---

*Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty.  
January 1917.*

---

---

LONDON:

PUBLISHED BY HIS MAJESTY'S STATIONERY OFFICE.

To be purchased through any Bookseller or directly from  
H.M. STATIONERY OFFICE at the following addresses:  
IMPERIAL HOUSE, KINGSWAY, LONDON, W.C., and 28, ABINGDON STREET, LONDON, S.W.;  
37, PETER STREET, MANCHESTER; 1, ST. ANDREW'S CRESCENT, CARDIFF;  
23, FORTH STREET, EDINBURGH;  
or from E. PONSONBY, LTD., 116, GRAFTON STREET, DUBLIN;  
or from the Agencies in the British Colonies and Dependencies,  
the United States of America and other Foreign Countries of  
T. FISHER UNWIN, LTD., LONDON, W.C.

1917.

[Cd. 8438.] Price 2d. net.

WORLD WAR I PAMPHLET COLLECTION

Memorandum addressed by the French and British Governments to the United States Government regarding the Examination of Parcels and Letter Mails.

[In continuation of "Miscellaneous, No. 23 (1916) : " Cd. 8294.]

(Translation.)

1. PAR sa lettre du 24 mai dernier, le Secrétaire d'État des États-Unis a bien voulu faire connaître les vues du Gouvernement américain relativement au mémorandum des Gouvernements alliés concernant la correspondance postale trouvée sur les navires de commerce en haute mer.

2. Les Gouvernements alliés ont constaté que leurs vues s'accordaient avec celles du Gouvernement des États-Unis en ce qui concerne : la Convention d'Union postale, qui est reconnue, de part et d'autre, étrangère aux questions actuellement examinées ; les colis postaux, respectivement reconnus comme soumis au régime commun des marchandises sujettes à l'exercice des droits des belligérants dans les termes du droit international ; la visite de la correspondance postale privée à l'effet de vérifier si elle ne contient pas des articles de contrebande, et, au cas où elle est transportée sur un navire ennemi, si elle ne contient pas des articles de propriété ennemie. Il est clair que cette visite, qui comporte nécessairement l'ouverture des plis afin de vérifier leur contenu, ne saurait être faite à bord sans entraîner une grande confusion, sans entraîner de graves retards pour les courriers, les passagers et les cargaisons, et sans causer pour les plis transmis des erreurs, des pertes ou tout au moins de grands risques d'égarements. C'est la raison pour laquelle les Alliés font procéder au débarquement des sacs postaux et à leur envoi dans des centres pourvus du personnel et du matériel nécessaires à des manipulations promptes et régulières. En tout ceci, les Gouvernements alliés n'ont pas en vue d'autre but que de restreindre autant qu'il leur est possible les inconvénients pouvant résulter, pour les correspondances neutres inoffensives et pour les navires neutres, de l'exercice légitime de leurs droits de belligérants vis-à-vis des correspondances hostiles.

3. Le Gouvernement des États-Unis se reconnaît d'accord avec les Gouvernements alliés quant aux principes, mais il exprime

1. THE Secretary of State of the United States, in his letter of the 24th May last, was good enough to communicate the views of the United States Government in regard to the memorandum of the Allied Governments concerning postal correspondence found on board merchant vessels on the high seas.

2. The Allied Governments note that their views agree with those of the United States Government in regard to : the Postal Union Convention, which is recognised on both sides to be foreign to the questions now under examination ; parcels post, mutually recognised as subject to the ordinary treatment accorded to that class of merchandise over which belligerents are entitled to exercise rights under international law ; the examination of private postal correspondence with a view to ascertain whether it contains contraband, and, when it is carried on enemy ships, whether it contains enemy property. It is evident that this examination, which necessarily entails the opening of the covers in order to ascertain their contents, could not be carried out on board without involving a great deal of confusion, without causing serious delay to the mails, passengers, and cargo, and without great risk of error, loss, or miscarriage. It is for these reasons that the Allies direct the removal of the mail-bags and their despatch to points provided with the staff and material requisite for prompt and regular handling. In all this the Allied Governments have no other object in view than to diminish by all means in their power the inconvenience which the legitimate exercise of their belligerent rights in regard to enemy mail might cause to inoffensive neutral correspondence and to neutral vessels.

3. The United States Government acknowledges that it agrees with the Allied Governments as far as principles are con-

certaines divergences de vues et certaines critiques quant aux méthodes suivies par les Alliés pour appliquer ces principes.

4. Ces divergences de vues et ces critiques sont les suivantes :

5. Tout d'abord, d'après le Gouvernement des États-Unis, la pratique des Gouvernements alliés serait contraire à leur propre déclaration en ce que, tout en déclarant ne pas vouloir saisir et confisquer la correspondance véritable en haute mer, ils obtiendraient le même résultat en dérouterant de gré ou de force les navires neutres vers les ports alliés, pour y pratiquer les saisies et confiscations dont il s'agit, et pour exercer ainsi sur ces navires un droit de belligérant plus étendu que celui dont ils disposent en haute mer. D'après le Gouvernement des États-Unis, il n'y aurait, en droit, aucune distinction à faire entre la saisie des correspondances en haute mer, que les Alliés ont déclaré ne pas vouloir appliquer pour le moment, et la même saisie pratiquée à bord des navires se trouvant volontairement ou involontairement dans un port allié.

6. Sur ce premier point et en ce qui concerne les navires semoncés en haute mer et dérottés obligatoirement sur un port allié, les Gouvernements alliés ont l'honneur de faire connaître au Gouvernement des États-Unis qu'ils n'ont jamais traité différemment la correspondance selon qu'elle a été trouvée sur un navire neutre en haute mer ou sur un navire neutre obligatoirement dérotté vers un port allié. Ils ont toujours reconnu qu'une visite effectuée dans un port à la suite d'un déroulement par force doit être à cet égard assimilée à une visite en haute mer, et la critique formulée par le Gouvernement des États-Unis ne leur paraît donc pas justifiée.

7. Quant aux navires qui, de leur plein gré, touchent dans les ports alliés, il importe de faire remarquer qu'il s'agit bien pour eux d'une escale réellement "volontaire." En touchant dans un port allié, le capitaine agit, non pas sur injonction quelconque des autorités alliées, mais uniquement en exécution des instructions de son armateur. Ces instructions ne sont pas davantage imposées à celui-ci. En considération de certains avantages que lui procure l'escale faite dans un port allié, et dont il a la pleine liberté de s'assurer ou de refuser le bénéfice, l'armateur donne l'instruction à son capitaine de relâcher dans tel ou tel port. Il ne subit en vérité aucune contrainte. En droit c'est dans l'opinion des Gouvernements alliés une règle généralement reconnue, notamment

cerned, but has expressed certain differences of view and certain criticisms in regard to the methods adopted by the Allies in applying these principles.

4. The differences of view and the criticisms in question are as follows :—

5. First of all, according to the United States Government, the practice of the Allied Governments is contrary to their own declaration in that, while disclaiming any desire to seize and confiscate *bonâ fide* correspondence on the high seas, they would attain the same result by causing neutral ships, by force or otherwise, to divert their course to Allied ports in order there to exercise the seizures and confiscations in question, and so to apply to these vessels a wider belligerent right than they can exercise on the high seas. According to the United States Government, no legal distinction can be made between the seizure of mails on the high seas, a practice which the Allies have disclaimed any desire to exercise for the present, and the same seizure practised on vessels which are voluntarily or involuntarily in an Allied port.

6. On this first point, and as far as concerns vessels encountered on the high seas and compelled to divert their course to an Allied port, the Allied Governments have the honour to inform the United States Government that they have never differentiated between their treatment of mails on board a neutral vessel on the high seas and those on board a neutral vessel compulsorily diverted to an Allied port. They have always recognised that visit carried out in a port to which a vessel has been compulsorily diverted must in this respect be assimilated to visit on the high seas, and the criticism put forward by the United States Government does not therefore appear to them to be justified.

7. In regard to vessels touching of their own accord at Allied ports, it must be pointed out that for such vessels the case is one of a genuinely "voluntary" call. In touching at an Allied port, the captain does not act upon any order from the Allied authorities, but solely carries out the instructions of his owner. Nor are these instructions imposed upon the owner. For the sake of certain advantages procured by calling at an Allied port—of which he is at perfect liberty to avail himself or not—the owner instructs his captain to put in at that port. He is in no way compelled to do so. In the opinion of the Allied Governments, it is a rule of law generally recognised, and notably in the United States (United States *versus* Dickelman, Supreme Court of the United

aux États-Unis (United States *contre* Dickelman, Cour suprême des États-Unis, 1875; 92 U.S. Rep. 520; Scott's Cases, 264) que les navires de commerce qui entrent dans un port étranger se soumettent ainsi aux lois en vigueur dans ce port, et ceci aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix et lorsque dans ce port la loi martiale est en vigueur. Il est donc légitime que lorsqu'un navire de commerce neutre entre dans un port allié, les autorités des Gouvernements alliés s'assurent, avant de donner au navire la libre sortie, qu'il ne transporte rien qui soit hostile aux intérêts de leur défense nationale. Il faut ajouter que l'usage adopté par les Allemands d'abuser des courriers neutres et d'expédier des correspondances hostiles, voire même des communications officielles ayant trait aux hostilités, sous le couvert de plis d'apparence inoffensive, expédiés par des neutres à des neutres, a rendu nécessaire de contrôler les correspondances de provenance ou à destination de pays voisins de l'Allemagne dans les mêmes conditions que les correspondances de provenance ou à destination de l'Allemagne elle-même. Mais il va de soi que la correspondance de neutre à neutre qui ne couvre pas de semblables abus n'a pas à être inquiétée.

8. En second lieu, d'après le Gouvernement des États-Unis, la pratique actuellement suivie par les Gouvernements alliés serait contraire à la règle de la Convention 11 de La Haye, 1907, qu'ils déclarent vouloir appliquer, et constituerait en outre une violation de la pratique antérieurement suivie par les nations.

9. En ce qui concerne la valeur à attribuer à la Convention 11 de La Haye, 1907, on doit, tout d'abord, faire observer qu'elle se réfère seulement aux correspondances trouvées en mer, et qu'elle est entièrement étrangère aux courriers postaux trouvés à bord des navires dans les ports. En second lieu, au point de vue des circonstances particulières de la guerre actuelle, le Gouvernement des États-Unis n'ignore pas que cette convention, comme l'a rappelé le memorandum des Alliés, n'a pas été signée ou ratifiée par six des Puissances belligérantes (Bulgarie, Italie, Monténégro, Russie, Serbie, Turquie), que précisément pour cette raison l'Allemagne s'est prévaluée de l'article 9 de ladite convention et a nié, en ce qui la concerne, le caractère obligatoire de ses stipulations, et que, pour ces diverses raisons, la convention ne présente, à vrai dire, qu'une valeur légale assez douteuse. Malgré tout, les Gouvernements alliés s'inspirent, quant aux correspondances trouvées à bord des navires dans les ports, des intentions expressément manifestes à la Conférence de La Haye, consacrées dans

States, 1875; 92 United States Rep. 520; Scott's Cases, 264) that merchant vessels by entering a foreign port place themselves under the jurisdiction of the laws in force at that port; this holds good as well in time of war and when martial law prevails as in time of peace. When, therefore, a neutral merchant vessel enters an Allied port, it is legitimate for the authorities of the Allied Governments, before giving her clearance, to satisfy themselves that the vessel is carrying nothing hostile to the interests of their national defence. It must be added that the German custom of abusing neutral mails, and of forwarding enemy correspondence, even official correspondence bearing upon hostilities, under apparently inoffensive covers, sent from one neutral to another, has rendered necessary the supervision of mails in transit to or from countries adjacent to Germany, exactly as in the case of mails in transit to or from Germany itself. But it need hardly be said that, in the case of correspondence between neutrals, which is not used as a cloak for such abuses, there are no grounds for apprehension.

8. In the second place, according to the view of the Government of the United States, the practice actually followed by the Allied Governments is contrary to the rule of the Hague Convention No. 11, 1907, which they declare their willingness to apply, and further, would constitute a violation of the practice previously followed by nations.

9. In so far as concerns the validity to be attributed to the Hague Convention No. 11, of 1907, it must in the first place be observed that this convention deals solely with mails on the high seas, and that it in no way relates to mails found on board ships in port. In the second place, from the point of view of the special circumstances of the present war, the Government of the United States is aware that this convention, as was observed in the memorandum of the Allies, has not been signed or ratified by six of the belligerent Powers (Bulgaria, Italy, Montenegro, Russia, Serbia, Turkey); that for this very reason Germany has taken advantage of article 9 of the said convention, and has denied, as far as she is concerned, the obligatory character of its stipulations; and that, for these various reasons, the convention can only properly be considered as of doubtful legal validity. In spite of all this, the Allied Governments, in dealing with mails on board vessels in port, are guided by the intentions clearly expressed at the Hague Conference,

le préambule de la Convention 11, et tendant à protéger seulement le commerce pacifique et inoffensif. Les correspondances ayant ce caractère sont acheminés aussi rapidement que les circonstances le permettent. En ce qui concerne les correspondances trouvées sur les navires en mer, les Gouvernements alliés ne se sont pas, pour le moment, refusés à observer les termes de la convention, raisonnablement interprétée ; mais ils n'ont pas admis, et ils ne sauraient admettre, qu'il y ait là pour eux une obligation légale définitive, dont il ne leur serait pas possible de se départir ; les Gouvernements alliés se réservent expressément la faculté de le faire, au cas où les abus et les fraudes de l'ennemi, ses dissimulations ou ses tromperies rendraient cette mesure nécessaire.

10. Quant à la pratique antérieurement suivie par les Puissances au temps des anciennes guerres, il est difficile d'y voir une règle générale quelconque interdisant aux belligérants d'exercer en haute mer, vis-à-vis de la correspondance postale, le droit de surveillance, de contrôle, de visite, d'arrêt et, le cas échéant, de saisie et confiscation, que le droit international leur reconnaît au regard de tout transport en dehors des eaux territoriales et de la juridiction des Puissances neutres.

11. En haute mer, d'après le droit international, c'est aux belligérants qu'il appartient de rechercher et d'empêcher les transports ou autres actes, par lesquels des navires neutres peuvent prêter leur concours et leur assistance aux opérations hostiles de l'ennemi. Or, comme on l'a fait depuis longtemps remarquer (entre autres, Lord Stowell, dans "The Atalanta," 6 Robinson 440, 1, English Prize Cases, 607 ; Scott's Cases, 780), quelques lignes d'une lettre portée à l'ennemi peuvent être aussi utiles, ou mêmes plus utiles, à ses opérations de guerre qu'une cargaison d'armes et de munitions. L'assistance rendue en pareil cas par le navire qui transporte une semblable lettre est aussi dangereuse pour l'autre belligérant que l'assistance résultant du transport de la cargaison militaire. En fait, l'expérience a, au cours de la présente guerre, démontré la vérité de cette observation. Des actes hostiles ont échoué qui avaient été projetés dans des correspondances. Des complots dangereux, que l'ennemi n'épargne même pas aux pays neutres, ont été découverts dans des correspondances et déjoués. Enfin les destinataires de certaines lettres, que les Alliés avaient cru devoir respecter, ont témoigné d'une satisfaction dont le caractère hostile ne laissait aucun doute sur la portée de ces lettres.

12. Le Rapport adopté par la Conférence  
[1231]

embodied in the preamble to Convention No. 11, and designed solely for the protection of peaceful and innocent commerce. Mails of this character are forwarded as rapidly as circumstances permit. In regard to mails on board vessels at sea, the Allied Governments have not, for the time being, refused to be guided by a reasonable interpretation of the terms of the Convention, but they have not admitted, and they cannot admit, that this imposes upon them a definite legal obligation of which they cannot divest themselves ; and they expressly reserve to themselves the liberty to do so, in the event of such a step proving necessary owing to abuses, fraud, and acts of dissimulation and deceit on the part of the enemy.

10. With regard to the practice hitherto followed by the Powers in former wars, it is difficult to perceive in any such practice a general rule prohibiting belligerents from exercising on the high seas, in respect of postal correspondence, the right of examination, control, visit, arrest, and, if necessary, of seizure and confiscation, which is accorded to them by international law in respect of all transport outside territorial waters and the jurisdiction of neutral Powers.

11. On the high seas, according to international law, it is for the belligerents to search for and to prevent operations of transport or other services by which neutral vessels can give co-operation and assistance to the hostile operations of the enemy. Again, as was long ago pointed out (see, *inter alia*, Lord Stowell, in "The Atalanta," 6 Robinson 440, 1, English Prize Cases, 607 ; Scott's Cases, 780), a few lines of a letter conveyed to the enemy may be as useful, or even more useful, to his war-like operations than a cargo of arms and ammunition. The assistance given in such case by the ship which carries a letter of this nature is as dangerous for the other belligerent as the assistance resulting from the transport of military cargo. Experience in the course of the present war has, in fact, demonstrated the truth of this observation. Hostile acts which had been planned through the mails have failed. Dangerous plots, from which even neutral countries are not safe at the hands of the enemy, have been detected in the mails and foiled. Finally, the addressees of certain letters which the Allies considered themselves obliged to respect, have evinced a satisfaction the hostile character of which left no room for doubt as to the character of the letters.

12. The report adopted by The Hague  
B 3

de La Haye, à l'appui de la Convention 11, laisse peu de doutes sur la pratique antérieure en pareille matière : "La saisie, l'ouverture des sacs, le dépouillement, au besoin la confiscation, dans tous les cas le retard ou même la perte, sont le sort ordinairement réservé aux sacs de dépêches voyageant par mer en temps de guerre." (Deuxième Conférence de la Paix, Actes et Documents, vol. i, p. 266.)

13. La note américaine du 24 mai, 1916, invoque la pratique suivie par les États-Unis pendant la guerre avec le Mexique et pendant la guerre civile, la pratique suivie par la France en 1870, par les États-Unis en 1898, par la Grande-Bretagne pendant la guerre sud-africaine, par le Japon et par la Russie en 1904, et actuellement par l'Allemagne.

14. En ce qui concerne les procédés de l'Empire allemand relativement à la correspondance postale pendant la présente guerre, les Gouvernements alliés ont, entre autres renseignements, fait connaître au Gouvernement des États-Unis le nom de quelques-uns des paquebots postaux dont les sacs de dépêches ont été, non pas visités, il est vrai, mais purement et simplement détruits en mer par les autorités navales allemandes. D'autres noms pourraient facilement y être ajoutés. On peut citer encore tout récemment le paquebot "Hudikswall" (suédois), avec 670 sacs postaux.

15. Les Gouvernements alliés ne pensent pas que l'habitude criminelle de couler les navires, les passagers et les chargements, ou d'abandonner en haute mer les personnes qui survivent à un tel sinistre, soit aux yeux du Gouvernement des États-Unis une justification de la destruction des sacs postaux se trouvant à bord, et il ne leur paraît pas utile d'établir une comparaison entre ces procédés allemands de destruction et les actes des Alliés tendant à la surveillance et au contrôle des correspondances ennemies.

16. Quant à la pratique de la Russie et du Japon, il est permis de douter qu'elle ait été en opposition avec la manière de faire des Gouvernements alliés au cours de la guerre actuelle.

17. Le décret Impérial russe du 13/25 mai, 1877, sur l'exercice du droit de visite et de capture dispose (paragraphe 7) : "Sont assimilés à la contrebande de guerre les actes suivants, qui sont interdits aux neutres : le transport . . . de dépêches et de la correspondance de l'ennemi." Le décret Impérial russe du 14 février, 1904, reproduit la même disposition. Les procédés suivis au regard des paquebots et les décisions de prise témoignent de la

Conférence in support of Convention No. 11 leaves little doubt as to the previous practice in these matters : "La saisie, l'ouverture des sacs, le dépouillement, au besoin la confiscation, dans tous les cas le retard ou même la perte, sont le sort ordinairement réservé aux sacs de dépêches voyageant par mer en temps de guerre." (Second Peace Conference, Acts and Documents, vol. i, p. 266).

13. The American note of the 24th May, 1916, invokes the practice followed by the United States during the war with Mexico and during the civil war, the practice followed by France in 1870, by the United States in 1898, by Great Britain during the South African War, by Japan and Russia in 1904, and by Germany at the present time.

14. As far as concerns the proceedings of the German Empire in connection with the mails during the present war, the Allied Governments have, together with other information, brought to the knowledge of the United States Government the names of some of the mail-boats whose mail-bags have not indeed been examined, but purely and simply destroyed at sea by the German naval authorities. Other names could easily be added to the number. The quite recent case of the Swedish mail boat "Hudikswall" with 670 bags of mail, may be quoted.

15. The Allied Governments do not believe the criminal practice of sinking vessels, passengers, and cargoes, and of abandoning the survivors of such sinister attacks on the high seas is, in the view of the United States Government, any justification for the destruction of the mail-bags on board, and it does not seem to them that any useful purpose would be served by drawing a comparison between the destructive proceedings of the Germans and the measures taken by the Allies for the supervision and control of enemy mail.

16. As for the Russian and Japanese practice, it may be doubted whether it differed from the procedure followed by the Allied Governments during the present war.

17. The Imperial Russian decree of the 13th/25th May, 1877, on the exercise of the right of visit and capture, provides in paragraph 7 : "The following acts are assimilated to the carriage of contraband and are forbidden to neutrals : the transportation . . . of enemy despatches and mails." The Imperial Russian decree of the 14th February, 1904, reproduces the same provision. The procedure followed with regard to mail-boats and the Prize Court

visite, du débarquement et, le cas échéant, de la saisie des correspondances publiques ou privées trouvées à bord des navires neutres.

18. C'est ainsi que, en mai et juillet 1904, la correspondance postale, transportée sur les paquebots "Osiris" (britannique) et "Prinz Heinrich" (allemand), fut visitée par la croisière russe pour rechercher si elle contenait des correspondances japonaises. C'est ainsi encore qu'en juillet 1904, le paquebot "Calchas" (britannique), capturé par la croisière russe, vit saisir à son bord et débarquer seize sacs de dépêches qui avaient été embarquées à Tacoma, par l'administration postale des États-Unis, et dont la Cour des Prises de Vladivostok fut reconnue avoir, à bon droit, contrôlé le contenu. ("Russian Prize Cases," p. 139.)

19. En ce qui concerne la pratique du Japon, les règlements japonais sur les prises du 15 mars, 1904, assimilaient, sauf certaines exceptions, la correspondance officielle ennemie à la contrebande de guerre; ils prescrivaient de visiter les sacs postaux embarqués sur les paquebots, à moins qu'il n'y ait eu à bord un agent des postes donnant une déclaration par écrit et sous serment que les sacs ne contenaient aucun article de contrebande; ils ajoutaient même qu'il devait être passé outre à cette déclaration, s'il y avait de graves soupçons. D'autre part, les règles des cours de prises japonaises reconnaissent le pouvoir de ces juridictions, pour l'instruction des affaires de prises, d'inspecter les lettres et correspondances trouvées à bord des navires neutres. (Takahashi, "International Law applied to Russo-Japanese War," p. 568.)

20. La pratique française au cours de la guerre de 1870 se trouve indiquée dans les instructions navales du 26 juillet, 1870, d'après lesquelles les dépêches officielles étaient en principe assimilées à la contrebande, et les lettres officielles ou particulières trouvées à bord des navires capturés devaient être adressées immédiatement au Ministre de la Marine. Par la suite les circonstances de la guerre ont permis de prescrire, dans des instructions complémentaires, que si le navire à visiter était un paquebot ayant à bord un agent postal du Gouvernement dont il portait le pavillon, l'officier visiteur pouvait se contenter de la déclaration de cet agent relativement à la nature des dépêches.

21. Pendant la guerre sud-africaine, le Gouvernement britannique a pu limiter son intervention dans l'acheminement des correspondances et courriers postaux autant que le permettaient les circonstances de cette guerre, mais il n'a pas cessé d'exercer son contrôle sur les correspondances destinées à l'ennemi.

decisions afford evidence of the visit, the removal, and, when necessary, the seizure of public or private correspondence found on board neutral vessels.

18. Thus, in May and July 1904, the mails carried on the mail-boats "Osiris" (British) and "Prinz Heinrich" (German) were examined by Russian cruisers for the purpose of ascertaining whether they contained Japanese correspondence. Thus again, in July 1904, the mail-boat "Calchas" (British) was captured by Russian cruisers and sixteen bags of mails, placed on board at Tacoma by the United States postal authorities, were seized and removed, and the Prize Court at Vladivostok was held to have acted within its rights in examining the contents. ("Russian Prize Cases," p. 139.)

19. With regard to the Japanese practice, the Japanese Prize Regulations of the 15th March, 1904, with certain exceptions, assimilated official enemy correspondence to contraband of war; they provided for the examination of mail-bags carried on mail-boats, unless there were a postal official on board, who should give a written declaration under oath that the bags contained no article of contraband; they even added that this declaration ought to be disregarded if there was ground for grave suspicions. Further, the Regulations of the Japanese Prize Court recognise in matters of prize the power of the authorities administering these regulations to inspect letters and correspondence found on neutral vessels. (Takahashi, "International Law applied to Russo-Japanese War," p. 568.)

20. The French practice during the war of 1870 is shown in the naval instructions of the 26th July, 1870, according to which official despatches were on principle assimilated to contraband, and official or private letters found on board captured vessels were immediately to be forwarded to the Minister of Marine. Subsequently the circumstances of the war made it possible to provide in supplementary instructions, that if the vessel to be visited was a mail-boat having on board a postal official of the Government whose flag she flew, the visiting officer might accept as sufficient the declaration of this official as to the nature of the despatches.

21. During the South African war the British Government was able to confine its interference with the transportation of postal matter within the limits permitted by the circumstances of the war, but it did not cease to exercise control over correspondence destined for the enemy.

22. Quant à la pratique suivie par le Gouvernement des États-Unis pendant la guerre civile américaine, notamment à propos de l'affaire du "Peterhoff" citée par le mémorandum américain du 24 mai, 1916, les instructions suivantes données au sujet de cette affaire par le Secrétaire d'État des États-Unis ne semble pas impliquer autre chose que l'acheminement des correspondances dont le caractère inoffensif a été reconnu : "I have, therefore, to recommend that in this case, if the District Attorney has any evidence to show the mails are simulated and not genuine, it shall be submitted to the Court ; if there be no reasonable grounds for that belief, then that they be put on their way to their original destination." (Lettre de Mr. Seward, Secrétaire d'État, à Mr. Welles, Secrétaire de la Marine, du 15 avril, 1863 ; VII Moore's Dig., p. 482.)

23. En ce qui concerne enfin le libre passage accordé à la correspondance postale par les États-Unis pendant la guerre contre le Mexique, il sera permis de rappeler dans quelles circonstances ce procédé a été suivi. Par une lettre en date du 20 mai, 1846, notifiée le 10 juillet suivant, le commandant du croiseur des États-Unis "St. Mary" annonça le blocus du port de Tampico. Bien que cette mesure autorisât sans aucun doute à saisir et confisquer toute correspondance pour le port bloqué, l'autorité navale américaine, apprenant la raison des circonstances, déclara "Neutral non-commercial mail packets are free to enter and depart," et l'on ajouta même que : "Mexican boats, engaged exclusively in fishing will be allowed to pursue their labour unmolested." (British State Papers, vol. 35, 1846-1847.)

24. Il paraît difficile de comparer ce blocus du port de Tampico en 1846 avec les mesures prises par les Alliés au cours de la présente guerre, pour réduire la résistance économique de l'Empire d'Allemagne et de voir dans la manière d'agir alors adoptée par le Gouvernement des États-Unis un précédent condamnant la pratique actuellement suivie par les Gouvernements alliés.

25. Abandonner le droit de visiter les paquebots postaux et les sacs postaux destinés à l'ennemi, avait paru autrefois (Dr. Lushington, "Naval Prize Law," Introd., p. xii) un sacrifice qu'il était difficile d'attendre des belligérants. Les Gouvernements alliés ont rappelé dans leur précédent mémorandum comment et pourquoi, confiants dans certaines déclarations allemandes, ils avaient cru au cours de la seconde Conférence de la Paix en 1907 pouvoir faire cet abandon. Ils ont

22. As regards the practice followed by the United States Government during the Civil war, notably in the case of the "Peterhoff," which is quoted in the United States memorandum of the 24th May, 1916, the following instructions, issued in this connection by the Secretary of State of the United States, seem to apply only to the transportation of correspondence, the inoffensive character of which is established : "I have, therefore, to recommend that in this case, if the District Attorney has any evidence to show the mails are simulated and not genuine, it shall be submitted to the Court ; if there be no reasonable grounds for that belief, then that they be put on their way to their original destination." (Letter from Mr. Seward, Secretary of State, to Mr. Welles, Secretary of the Navy, 15th April, 1863 ; VII Moore's Dig., p. 482.)

23. Finally, as concerns the free passage accorded to the mails by the United States during the war against Mexico, attention may be called to the circumstances in which this procedure was followed. In a letter dated the 20th May, 1846, made public on the 10th July following, the captain of the United States cruiser "St. Mary" announced the blockade of the port of Tampico. Although this measure authorised beyond all doubt the seizure and confiscation of all mails intended for the blockaded port, the United States naval authorities, on learning the circumstances of the case, declared "Neutral non-commercial mail packets are free to enter and depart," and it was even added that "Mexican boats engaged exclusively in fishing will be allowed to pursue their labour unmolested." (British State Papers, vol. 35, 1846-1847.)

24. It seems difficult to compare this blockade of the port of Tampico in 1846 with the measures taken by the Allies during the present war for the purpose of reducing the economic resistance of the German Empire, and to see in the procedure then adopted by the United States Government a precedent rendering unjustifiable the practice now followed by the Allied Governments.

25. The abandonment of the right of visit in the case of mail-boats and mail-bags with an enemy destination had previously been considered (Dr. Lushington, "Naval Prize Law," Introduction, p. xii) as a sacrifice which could hardly be expected from belligerents. The Allied Governments have described in their previous memorandum how and for what reasons, relying on certain German declarations, they had in the course of the second Peace Conference of 1907 thought



aussi tiré l'attention du Gouvernement des États-Unis sur l'usage frauduleux que l'Allemagne s'était empressée de faire de la renonciation aux anciennes pratiques, ci-dessus rappelées.

26. Après avoir signalé un certain nombre de cas particuliers, où des intérêts américains se seraient trouvés lésés du fait du contrôle postal effectué par les autorités britanniques, et qui sont l'objet du memorandum spécial du Gouvernement de Sa Majesté en date du 20 juillet, 1916, le Gouvernement des États-Unis a bien voulu faire connaître ses vues sur ce qui doit ou non être reconnu comme n'ayant pas le caractère de correspondance postale.

27. A cet égard le Gouvernement des États-Unis admet que les actions obligations, coupons et autres valeurs, les mandats de paiements, les chèques, traites, billets et autres effets négociables pouvant passer comme équivalents de la monnaie, lorsque ces articles se trouvent compris dans des envois postaux, peuvent être considérés comme ayant la même nature que des marchandises et autres articles de propriété et être, en conséquence, également soumis à l'exercice des droits belligérants.

28. En revanche, le memorandum américain ajoute que les correspondances comprenant les documents maritimes les listes de mandats de paiement et les documents de ce genre, même lorsqu'ils se réfèrent à des envois ou à des exportations de l'ennemi doivent être traités comme correspondances et passer librement, à moins de se référer à des marchandises saisissables se trouvant sur le même navire.

29. En ce qui concerne les documents maritimes et correspondances commerciales trouvés même sur les navires neutres dans un port allié, ne présentant aucun intérêt sérieux pour la guerre, les Gouvernements alliés ont donné à leurs autorités l'instruction de ne pas les arrêter, mais de pourvoir à leur acheminement avec le moins de délai possible. Ces sortes d'envois postaux doivent être acheminés sur leur destination, autant que faire se peut, par le paquebot même à bord duquel ils sont trouvés ou par une autre voie plus rapide, comme c'est le cas pour certains courriers visités en Grande-Bretagne.

30. Quant aux listes de mandats de paiement, auxquelles le Gouvernement des États-Unis attribue le caractère de simple correspondance, les Gouvernements alliés croient devoir attirer l'attention du Gouvernement des États-Unis sur les considérations pratiques suivantes.

31. En fait, les listes de mandats de paiement adressées des États-Unis en

it possible to renounce this right. They have also drawn the attention of the United States Government to the fraudulent use which Germany was not slow to make of the renunciation of the earlier methods mentioned above.

26. After having cited a certain number of particular cases in which American interests are held to have been injured by the postal control carried out by the British authorities, which are dealt with in the special memorandum of His Majesty's Government dated the 20th July, 1916, the United States Government has been good enough to express its views as to what should or should not be recognised as not possessing the character of postal correspondence.

27. On this point the Government of the United States admits that stocks, bonds, coupons and other securities, money orders, cheques, drafts, notes and other negotiable instruments which may pass as the equivalent of money, may, when these articles are found in the mails, be regarded as of the same nature as merchandise and other articles of property, and consequently subject to the same exercise of belligerent rights.

28. On the other hand, the American memorandum adds that correspondence comprising shipping documents, money-order lists, and documents of this nature, even when they relate to enemy shipments or exports, should be treated as correspondence and allowed to pass freely, unless they refer to goods subject to capture which are on board the same vessel.

29. In respect of shipping documents and commercial correspondence, even when found on board neutral vessels in an Allied port, of no real military value, the Allied Governments have instructed their authorities not to stop them, but to provide for their forwarding with the least possible delay. These kinds of postal matter must be forwarded to their destinations, as far as possible, by the same vessel on which they are found or by a more rapid route, as is done in the case of certain mails examined in Great Britain.

30. As for the money-order lists, to which the United States Government attributes the character of ordinary correspondence, the Allied Governments feel obliged to draw the attention of the United States Government to the following practical considerations.

31. As a matter of fact, the money-order lists sent from the United States to Germany

Allemagne et en Autriche-Hongrie correspondent à des versements de fonds effectués aux États-Unis et payables par les administrations des postes allemandes et austro-hongroises. Ces listes font connaître à ces administrations les sommes qui ont été versées et qu'elles ont, en conséquence, à payer aux destinataires. Pratiquement ce paiement est à la disposition de ceux-ci et leur est effectué directement, dès que ces listes sont arrivées et sans que le mandat individuel soit parvenu entre les mains de l'intéressé. Ces listes sont ainsi en réalité de véritables mandats de paiement, transmis en bloc en faveur de plusieurs destinataires. Rien, dans l'opinion des Gouvernements alliés, ne paraît justifier une liberté donnée au pays ennemi de recevoir ainsi des fonds destinés à alimenter pour autant sa puissance de résistance financière.

32. Le mémorandum américain croit devoir rappeler avec fermeté que les droits des neutres et les droits des belligérants sont également sacrés et doivent être strictement observés. Les Gouvernements alliés partagent entièrement, en ce que les concerne, cette manière de voir. Ils font leurs efforts sincères pour éviter que l'exercice de leurs droits de belligérants empiète sur l'exercice légitime des droits du commerce neutre inoffensif. Mais ils considèrent qu'il est de leur droit de belligérant d'exercer en haute mer le contrôle que le droit international leur reconnaît pour s'opposer à tout transport destiné à assister leur ennemi dans la conduite de la guerre et à soutenir sa résistance. Le droit des États-Unis, en tant que Puissance neutre, ne saurait, dans leur opinion, comporter la protection donnée par le Gouvernement fédéral en faveur d'expéditions, d'envois, de correspondance ou de communications sous quelque forme que ce soit, ayant un caractère hostile manifeste ou dissimulé et une destination hostile, directe ou indirecte, et que les particuliers américains ne peuvent effectuer qu'à leurs risques et périls personnels. C'est le principe même qui a été expressément rappelé par le Président des États-Unis dans ses proclamations de neutralité.

33. Aussi bien, dans le cas où quelque abus, faute ou erreur graves, commis par les autorités alliées chargées de la visite des courriers postaux seraient révélés aux Gouvernements de France et de Grande-Bretagne, ceux-ci sont disposés, comme ils l'ont toujours été, à en régler la responsabilité, conformément aux principes de droit et de justice, auxquels il n'a jamais été et il n'est pas dans leur intention de se dérober.

Le 12 octobre, 1916.

and Austria-Hungary correspond to money deposited in the United States, the equivalent of which is payable by the German and Austrian Postal Administrations. The lists serve as a notification to these Administrations of the sums which have been paid in and which they have, therefore, to pay out to the beneficiaries. In practice these sums are at the disposal of the beneficiaries, and payment is made to them immediately on the arrival of these lists, and without the particular money order coming into the hands of the interested party. These lists are thus in reality genuine money orders forwarded *en bloc* in favour of several payees. In the view of the Allied Governments, there appears to be no justification for allowing an enemy country to receive in this manner funds destined to increase *pro tanto* its power of financial resistance.

32. The American memorandum laid great stress on the view that the rights of neutrals and of belligerents are equally sacred, and must be strictly observed. The Allied Governments for their part entirely share this view. They are sincerely endeavouring to avoid any encroachment on the legitimate exercise of the rights of innocent neutral commerce through the exercise of their own belligerent rights. But they consider that they are within their belligerent rights in exercising on the high seas the control granted them by international law to prevent all transport destined to furnish assistance to their enemy in the conduct of the war and to maintain his resistance. The rights of the United States, as a neutral Power, cannot, in their opinion, imply the protection given by the Federal Government to despatches, parcels, correspondence, or communications of whatever nature they may be, which have a hostile character, manifest or disguised, and a hostile destination, direct or indirect; such communication can only be carried on by private American citizens at their proper risk and peril. This is the very principle which has been expressly cited by the President of the United States in his proclamations of neutrality.

33. Furthermore, if any faults, abuses, or serious mistakes, committed by the Allied authorities responsible for the examination of mails, are brought to the attention of the Governments of France and Great Britain, they are prepared, as they have always been, to determine the responsibility therefor in conformity with the principles of law and justice, from which it is **not and** has never been their intention to depart.

October 12, 1916.