

OPINION DISSIDENTE DE M. ANZILOTTI

Ne pouvant me rallier que partiellement au présent arrêt et vu l'importance de l'affaire et des principes juridiques qui sont en jeu, je crois de mon devoir de faire usage du droit que me confère le Statut de la Cour et d'indiquer, aussi brièvement que possible, quel est mon point de vue à l'égard de ce différend.

1. — Mon dissentiment commence sur la manière même d'aborder la question soumise à la Cour.

Il s'agit d'un différend entre le Danemark et la Norvège au sujet de la souveraineté sur un territoire situé dans le Groënland oriental. La position du Danemark au Groënland a fait l'objet d'une demande adressée par le Gouvernement danois au Gouvernement norvégien, en juillet 1919, et d'une déclaration de ce dernier acceptée par le Gouvernement danois. La première chose à faire était partant, à mon avis, de déterminer si un engagement s'était valablement formé entre les deux Gouvernements ; dans l'affirmative, c'est dans cet engagement qu'il fallait, en toute première ligne, rechercher la règle à appliquer pour la solution du différend.

Je sais bien que ce n'est pas la voie suivie par les Parties, dont l'une, qui désirait profiter de la présente procédure pour tâcher d'établir sa souveraineté sur le Groënland entier, avait tout intérêt à présenter sa démarche auprès du Gouvernement norvégien, de même que les autres démarches analogues, à la lumière d'une thèse préconçue, et l'autre à priver la déclaration faite en son nom en 1919 de toute importance. Cela, cependant, ne devait pas empêcher la Cour de redresser la situation conformément aux principes du droit et aux règles mêmes de son Statut.

Si je parle seulement de la démarche danoise de 1919 et de la déclaration qui en fut la conséquence, c'est parce que je crois que c'est le seul accord entre les deux pays — à supposer, naturellement, qu'un accord se soit formé — qui regarde la question soumise à la Cour. En ce qui concerne la Convention du 9 juillet 1924, relative au Groënland oriental, je pense, avec l'arrêt, que les notes échangées le même jour entre les Gouvernements danois et norvégien empêchent de tirer argument de ladite convention à l'appui du point de vue de l'une et de l'autre Parties.

DISSENTING OPINION OF M. ANZILOTTI.

[*Translation.*]

Being unable wholly to concur in the present judgment, and having regard to the importance of the case and of the principles of law involved, I feel it my duty to avail myself of my right under the Court's Statute and to indicate as briefly as possible my standpoint in regard to this dispute.

I.—In the first place, I dissent with regard to the manner in which the question referred to the Court has been approached.

The dispute is one between Denmark and Norway regarding the sovereignty over a territory in Eastern Greenland. Denmark's position in Greenland formed the subject of a request addressed by the Danish Government to the Norwegian Government in July 1919, and of a declaration on the part of the latter Government accepted by the Danish Government. Accordingly, in my view, the first thing to be done was to decide whether this constituted a valid agreement between the two Governments; if so, the rule to be applied for the solution of the dispute should first and foremost have been sought in this agreement.

I am quite aware that this was not the line taken by the Parties, one of whom desired to take advantage of the present proceedings in order to attempt to establish his sovereignty over all Greenland, and, accordingly, had every interest in presenting the request addressed to the Norwegian Government, and other similar overtures, in the light of a preconceived theory, whilst it was to the other's interest to show that the declaration made on his behalf in 1919 was devoid of any importance. That, however, should not have prevented the Court from rectifying the position in accordance with the principles of law and the rules of its own Statute.

I speak only of the Danish request in 1919 and of the declaration made in response thereto because, in my view, that is the only agreement between the two countries—assuming, of course, that there was an agreement—which concerns the question submitted to the Court. As regards the Convention of July 9th, 1924, concerning Eastern Greenland, I hold, with the judgment, that the notes exchanged the same day between the Danish and Norwegian Governments render it impossible to adduce any argument from that Convention in support of the contentions of either Party.

2. — Ce qui importe dans la présente procédure est naturellement la démarche faite par le Gouvernement danois auprès du Gouvernement norvégien et la déclaration de ce dernier.

Mais la démarche faite auprès du Gouvernement norvégien n'est qu'une entre plusieurs démarches analogues entreprises par le Gouvernement danois, à partir de la fin de 1915, auprès de divers États en vue de définir et assurer sa position au Groënland. Il ne serait guère possible de bien comprendre la démarche qui nous intéresse sans l'encadrer dans l'ensemble dont elle fait partie ; et cela d'autant plus que, comme on le verra tout à l'heure, la demande adressée au Gouvernement norvégien, et ensuite de laquelle la déclaration fut faite, reproduisait les termes d'une déclaration que le Gouvernement danois avait obtenue d'un autre État.

C'est à ce point de vue que je vais examiner brièvement les démarches dont il s'agit et à l'égard desquelles je me trouve nettement en désaccord avec la Cour. Afin d'éviter des répétitions, je laisserai de côté, pour le moment, la démarche faite auprès du Gouvernement norvégien : celle-ci fera l'objet d'une considération particulière après avoir précisé le sens et l'effet des démarches faites par le Gouvernement danois auprès des autres États.

3. — La meilleure manière d'apprécier ces démarches est, à mon avis, celle de laisser parler les documents qui les concernent. Si la position prise par le Gouvernement danois est, dans un certain sens, l'élément le plus important, la réponse donnée par les gouvernements étrangers doit également être retenue, soit parce qu'elle démontre en quel sens la demande danoise a été comprise, soit parce que le Gouvernement danois, en acceptant, sans observations ni réserves, ces réponses, a montré adhérer à l'interprétation que l'autre Gouvernement avait donnée à sa demande.

C'est à l'occasion des pourparlers concernant la cession des Antilles danoises aux États-Unis d'Amérique que le Gouvernement danois semble avoir soulevé pour la première fois la question de sa souveraineté sur le Groënland. On ne connaît pas la manière dont le Gouvernement danois approcha tout d'abord le Gouvernement américain : une proposition fut faite par ce dernier (Mémoire du Gouvernement danois), qui ne s'occupait que d'assurer le principe de l'*open door* et ne fut pas acceptée par le Gouvernement danois.

Mais, dans le mémorandum remis au secrétaire d'État le 27 décembre 1915, le ministre de Danemark à Washington, après avoir exposé « qu'il serait désirable que le Gouvernement danois étendît sa sollicitude, au moyen de la souveraineté de l'État, de façon qu'elle comprît l'ensemble du Groënland »,

2.—The important point in the present proceedings is, of course, the request made to the Norwegian Government by the Danish Government and the former's declaration.

The request addressed to the Norwegian Government was, however, only one of several similar overtures on the part of the Danish Government addressed, from the end of 1915 onwards, to a number of States with a view to defining and securing its position in Greenland. It is scarcely possible rightly to appreciate the request with which we are concerned unless we consider it in conjunction with the whole series of overtures of which it formed part, more especially since, as we shall presently see, the request addressed to the Norwegian Government, as a result of which the declaration was made, reproduced the terms of a declaration obtained by the Danish Government from another State.

This is the point of view from which I shall briefly consider the overtures in question, in regard to which I am definitely at variance with the Court. In order to avoid repetition, I shall leave aside for the moment the request addressed to the Norwegian Government: I shall devote special attention to that, after I have defined the meaning and effect of the overtures made by the Danish Government to other States.

3.—The best way of appreciating these overtures is, in my view, to allow the documents relating to them to speak for themselves. Though the attitude adopted by the Danish Government is, in a sense, the most important factor, the answer given by the foreign governments must also be noted, either because it shows how the Danish request was understood, or because the Danish Government, in accepting these answers without observations or reservations, showed that it accepted the interpretation placed by the other Government upon its request.

It seems that the Danish Government raised the question of its sovereignty over all Greenland for the first time in connection with the negotiations regarding the cession of the Danish West Indies to the United States of America. We do not know how the Danish Government first approached the American Government: a proposal was made by the latter Government (see Danish Government's Case) which was solely concerned with securing the principle of the open door and was not accepted by the Danish Government.

But in the memorandum handed to the Secretary of State on December 27th, 1915, the Danish Minister in Washington, after stating that "it was desirable that the Danish Government should extend its care by the suzerainty of the State to include the whole of Greenland", added that he had been

ajoute avoir reçu « instructions de son Gouvernement de déclarer que le Gouvernement danois désire vivement recevoir une promesse formelle, de la part du Gouvernement américain, portant qu'aucune objection ne sera élevée contre ladite extension de la sollicitude du Danemark et de sa souveraineté à l'ensemble du Groënland » (annexes au Contre-Mémoire du Gouvernement norvégien, n° 38).

La déclaration du Gouvernement américain, en date du 4 août 1916, porte que « *the Government of the United States of America will not object to the Danish Government extending their political and economic interest to the whole of Greenland* » (annexes à la Réplique du Gouvernement danois, n° 170). Les termes de cette déclaration s'éloignent de ceux de la demande ; il est toutefois certain que la déclaration fut interprétée par le Gouvernement danois comme une promesse de ne pas faire d'objections à l'extension de la souveraineté danoise. Ceci résulte de plusieurs documents ; mais absolument décisif me paraît être à cet égard le rapport du ministre des Affaires étrangères au roi en date du 1^{er} août 1916, qui se trouve reproduit au n° 165 des annexes à la Réplique du Gouvernement danois :

« Il me semble enfin » — y est-il dit — « être de grande importance que les États-Unis d'Amérique ont offert de donner, simultanément avec la signature d'une convention éventuelle, une déclaration officielle portant que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique ne s'opposera pas à ce que la souveraineté du Gouvernement danois soit étendue à comprendre le Groënland tout entier.... »

Cela est d'autant plus important à observer que toutes les démarches successives du Gouvernement danois se sont expressément référées à celle qui avait été faite auprès des États-Unis d'Amérique ; la déclaration américaine a été soumise aux autres gouvernements comme un modèle pour la déclaration qui leur était demandée.

Les démarches auprès des autres Puissances — comme je l'ai dit, je laisse de côté, pour le moment, celle auprès du Gouvernement norvégien — eurent lieu seulement plus tard et lorsqu'il fut exclu que la question pourrait être portée devant la Conférence de la Paix. Ce fut le 2 mars 1920 que le ministre danois des Affaires étrangères envoya aux ministres de Danemark à Londres, Paris, Tokio et Rome, des instructions pour servir de base aux démarches à faire auprès des gouvernements respectifs.

Dans ces instructions (annexes à la Réplique du Gouvernement danois, n° 170), après avoir retracé l'activité danoise au Groënland à partir de 1721 et après avoir constaté que plusieurs régions de ce pays ont fait l'objet d'une occupation

“instructed” by his Government “to say that the Danish Government would very much desire to receive the binding promise of the American Government that no objection would be raised to the said extension of the care and suzerainty of Denmark to the whole of Greenland” (Annexes to Norwegian Government’s Counter-Case, No. 38).

The American Government’s declaration of August 4th, 1916, is to the effect that “the Government of the United States of America will not object to the Danish Government extending their political and economic interest to the whole of Greenland” (Annexes to the Danish Government’s Reply, No. 170). The terms of this declaration deviate from those of the request; but it is certain that the declaration was construed by the Danish Government as a promise not to object to the extension of Danish sovereignty. This emerges from several documents; but the report of the Minister for Foreign Affairs to the King, dated August 1st, 1916—reproduced under No. 165 of the Annexes to the Danish Government’s Reply—appears to me to be absolutely decisive in this respect. In his report, the Foreign Minister says:

“Finally, it appears to me most important that the United States of America have offered to make, simultaneously with the signature of a convention, an official declaration to the effect that the Government of the United States of America will not object to the Danish Government extending their sovereignty to include the whole of Greenland...”

This is especially worthy of note because, in all the overtures successively undertaken by it, the Danish Government expressly referred to the request made to the United States of America; the American declaration was submitted to the other governments as a model for the declaration asked of them.

The overtures to the other Powers—as I have said, I am leaving aside for the moment the request addressed to the Norwegian Government—were only made later and when it was no longer possible for the question to be brought before the Peace Conference. On March 2nd, 1920, the Danish Minister for Foreign Affairs sent to the Danish Ministers in London, Paris, Tokyo and Rome, instructions which were to serve as a basis for overtures to the respective governments.

In these instructions (Annexes to the Danish Government’s Reply, No. 170), after outlining Danish activities in Greenland since 1721, and after observing that several parts of that country had been effectively occupied on behalf of Denmark, but

effective au nom du Danemark, mais qu'« une prise de possession formelle du Groënland dans sa totalité n'a pas eu lieu », le ministre des Affaires étrangères continue en disant que, « par égard pour les sentiments des Danois dans cette affaire et dans l'intérêt des Esquimaux, il serait désirable que le Gouvernement danois puisse étendre sa sollicitude, par sa souveraineté, au Groënland entier ».

Les instructions exposent ensuite la démarche qui avait été faite auprès des États-Unis d'Amérique et reproduisent le texte de la déclaration faite par le Gouvernement américain. Elles se terminent en priant le représentant danois « de chercher à obtenir ... que le Gouvernement ... reconnaisse officiellement la souveraineté du Danemark sur le Groënland tout entier », et en ajoutant que « la meilleure façon d'obtenir une telle reconnaissance du côté ... pourra être, selon l'avis du ministre des Affaires étrangères, que le Gouvernement ... fasse une déclaration correspondant à celle donnée par le Gouvernement américain ». On a déjà vu quel est le sens que le Gouvernement danois attachait à cette déclaration.

Dans la note remise le 16 mars 1920 au ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne (annexes à la Réplique du Gouvernement danois, n° 171), il est dit : « *I have accordingly been instructed to submit to His Britannic Majesty's Government a request for the official recognition of His Danish Majesty's sovereignty over the whole of Greenland. In view of my Government's opinion, such recognition might be given in the same way as the Government of the United States of America recognized in 1916....* »

A la note était annexé un mémorandum exposant, conformément aux instructions reçues, les rapports historiques entre le Danemark et le Groënland, ainsi que les autres considérations militant en faveur de la demande. Le mémorandum se termine par l'alinéa suivant :

« *Danish explorers have visited practically the whole of uninhabited Greenland and made maps of the country, but no formal occupation of the whole of Greenland has actually taken place. In view of Danish sentiments in this matter as well as the interest of the Esquimaux population, it would be desirable if the Danish Government could extend its activity by proclaiming its sovereignty over the entire territory of Greenland.* »

Les notes au Gouvernement italien, en date du 17 mars 1920 (annexes à la Réplique du Gouvernement danois, n° 173), au Gouvernement français, en date du 20 mars 1920 (*ib.*, n° 174), au Gouvernement japonais, en date du 12 mai 1920 (*ib.*, n° 175) et au Gouvernement suédois, en date du 13 janvier 1921 (*ib.*, n° 177), ensemble les documents y annexés, tout en présentant certaines différences de rédaction, répètent les mêmes idées essentielles, savoir : que le Dane-

that "formal possession of Greenland as a whole had not been taken", the Minister for Foreign Affairs goes on to say that, "having regard to Danish sentiment in this matter and in the interest of the Eskimos, it would be desirable that the Danish Government should be enabled to extend its care, by means of its sovereignty, over the whole of Greenland".

The instructions next describe the request made to the United States of America and reproduce the terms of the declaration made by the American Government. They conclude by requesting the Danish representative "to endeavour to obtain the Government's official recognition of Danish sovereignty over all Greenland", and they add that "the best way of obtaining such recognition from would, in the Foreign Minister's opinion, be for the Government to make a declaration corresponding to that made by the American Government". The import attached to that declaration by the Danish Government has already been seen.

In the note transmitted on March 16th, 1920, to the British Secretary of State for Foreign Affairs (Annexes to the Danish Government's Reply, No. 171), we read: "I have accordingly been instructed to submit to His Britannic Majesty's Government a request for the official recognition of His Danish Majesty's sovereignty over the whole of Greenland. In view of my Government's opinion, such recognition might be given in the same way as the Government of the United States of America recognized in 1916...."

To this note was attached a memorandum which, pursuant to the instructions received, gave an account of the historical relations between Denmark and Greenland and set out the other considerations militating in favour of the request. The memorandum concluded with the following paragraph:

"Danish explorers have visited practically the whole of uninhabited Greenland and made maps of the country, but no formal occupation of the whole of Greenland has actually taken place. In view of Danish sentiments in this matter as well as the interest of the Esquimau population, it would be desirable if the Danish Government could extend its activity by proclaiming its sovereignty over the entire territory of Greenland."

The notes to the Italian Government, on March 17th, 1920 (Annexes to the Danish Government's Reply, No. 173), to the French Government, on March 20th, 1920 (*ib.*, No. 174), to the Japanese Government, on May 12th, 1920 (*ib.*, No. 175), and to the Swedish Government, on January 13th, 1921 (*ib.*, No. 177), together with the documents annexed to them, though containing some differences in wording, all reproduce the same essential ideas, that is to say that, ever since the beginning

mark a, dès le commencement du XVIII^{me} siècle, fondé des colonies au Groënland, mais que la totalité du Groënland n'a pas été prise formellement en possession au nom de la Couronne danoise; qu'il serait désirable que le Danemark pût étendre à tout le Groënland sa souveraineté et, partant, ses mesures de protection; enfin, que la reconnaissance de la souveraineté danoise pourrait prendre la forme d'une déclaration semblable à celle donnée par les États-Unis, déclaration dont le texte est toujours reproduit.

Dans deux occasions, cependant, le Gouvernement danois s'est éloigné de ce point de vue et a affirmé que la reconnaissance demandée visait une situation déjà existante et établie depuis longtemps: tout d'abord, dans la note que le ministre de Danemark à Londres, sur la base d'instructions qu'il avait reçues du ministre des Affaires étrangères (annexes à la Réplique du Gouvernement danois, n° 176), adressa au Gouvernement britannique le 20 juillet 1920 (Mémoire du Gouvernement danois); ensuite, dans la note adressée par le ministre de Danemark à Christiania au Gouvernement norvégien le 19 décembre 1921 (annexes au Mémoire du Gouvernement danois, n° 91). Il importe donc de voir dans quelles circonstances cette attitude a été prise.

La note du 20 juillet 1920 au Gouvernement britannique est la réponse à la note de ce Gouvernement en date du 19 mai (Mémoire du Gouvernement danois): dans cette note, le Foreign Office se déclarait prêt à reconnaître officiellement la souveraineté danoise sur le Groënland à la condition que le Danemark reconnût à l'Empire britannique un droit de préemption en cas de vente de l'île. C'est pour se soustraire à cette condition, qui avait rencontré une opposition énergique de la part des États-Unis d'Amérique, que le Gouvernement danois adopta l'attitude exprimée dans la note en question.

Quant à la note du 19 décembre 1921, elle était la réponse à une note du 2 novembre, par laquelle le ministre des Affaires étrangères de Norvège informait le Gouvernement danois que le Gouvernement norvégien n'avait pas reconnu et ne pouvait pas accepter de reconnaître une extension de la souveraineté du Danemark sur le Groënland qui entraînerait une extension correspondante du monopole et aurait pour résultat de faire disparaître l'activité de chasse et de pêche jusqu'ici exercée par des Norvégiens dans les parties et parages en question du Groënland.

On peut donc constater que le Gouvernement danois a affirmé la préexistence de sa souveraineté sur le Groënland entier lorsque cela était nécessaire pour réfuter des prétentions qu'il ne pouvait ou ne voulait pas admettre; en dehors de ces cas, il s'est borné à demander la reconnaissance

of the XVIIIth century, Denmark has been founding colonies in Greenland, but that formal possession has not been taken of the whole of Greenland in the name of the Crown of Denmark; that it is desirable that Denmark should be enabled to extend her sovereignty and, thereby, her care to the whole of Greenland; finally, that the recognition of Danish sovereignty might take the form of a declaration similar to that made by the United States of America, the terms of which are given in each case.

On two occasions, however, the Danish Government deviated from this standpoint and contended that the recognition sought was in respect of a situation already existing and long since established: this it did, first, in the note which the Danish Minister in London, on the basis of the instructions received by him from the Foreign Minister (Annexes to the Danish Government's Reply, No. 176), addressed to the British Government on July 20th, 1920 (Danish Government's Case), and secondly, in the note addressed by the Danish Minister at Christiania to the Norwegian Government on December 19th, 1921 (Annexes to Danish Government's Case, No. 91). It is therefore necessary to see in what circumstances this attitude was adopted.

The note of July 20th, 1920, to the British Government is a reply to that Government's note of May 19th (Danish Government's Case): in the latter note, the Foreign Office stated that they were prepared officially to recognize Danish sovereignty over Greenland, provided that Denmark gave the British Empire a right of pre-emption in the event of the sale of the island. It was to avoid this condition, which had met with determined opposition from the United States of America, that the Danish Government adopted the attitude expressed in the note in question.

As regards the note of December 19th, 1921, that document was in reply to the note of November 2nd, in which the Norwegian Minister for Foreign Affairs informed the Danish Government that the Norwegian Government had not recognized, and could not consent to recognize, an extension of Danish sovereignty over Greenland, involving a corresponding extension of the Monopoly, and the resulting extinction of the fishing and hunting operations hitherto conducted by Norwegians in the parts of Greenland in question and in the adjacent waters.

It should be observed that the Danish Government affirmed the pre-existence of its sovereignty over all Greenland when it was necessary to do this in order to refute claims which it was unable or unwilling to admit; apart from such cases, it confined itself to asking for a recognition of an extension of its

d'une extension de sa souveraineté. Il serait donc difficile de voir dans les deux notes du 20 juillet 1920 et du 19 décembre 1921 l'expression du point de vue auquel se plaçait le Gouvernement danois pour approcher les gouvernements étrangers à l'égard de sa position au Groënland; cela, au surplus, créerait une contradiction évidente entre ces deux documents et les énonciations directes, précises et concordantes que nous trouvons dans tous les autres documents.

La seule conclusion que je crois possible de tirer des deux notes en question est que, à ce moment-là, le Gouvernement danois était parfaitement conscient de la possibilité de prendre l'une ou l'autre position: affirmer une souveraineté déjà existante et en demander la reconnaissance, ou bien faire valoir les motifs qui justifiaient une extension de sa souveraineté et demander la reconnaissance de cette extension. Il a choisi la deuxième et n'a eu recours à l'autre qu'au cours d'une discussion et lorsque c'était nécessaire pour se soustraire à des conditions ou limitations qu'il regardait comme inacceptables.

La plupart des réponses des États intéressés démontrent que c'est bien dans ce sens que les gouvernements ont compris la demande que leur avait adressée le Gouvernement danois, et que ce qu'ils ont accepté de reconnaître a été l'extension de la souveraineté danoise sur le Groënland tout entier.

C'est ainsi que la réponse française, en date du 31 mars 1920, déclare que « le Gouvernement de la République ne fera aucune objection à ce que le Gouvernement danois étende à tout le Groënland sa souveraineté dans les conditions envisagées par la note américaine du 4 août 1916 » (Mémoire du Gouvernement danois).

La réponse japonaise, en date du 24 juin 1920, est ainsi conçue: « *I have the further honour to declare herewith on behalf of the Imperial Government that they have no objection to the Danish Government extending their political and economic interests to the whole of Greenland.* » (*ib.*)

La réponse du Gouvernement italien, en date du 29 juin 1920, porte que « le Gouvernement royal n'aura pas de difficulté à reconnaître la souveraineté du Danemark sur le Groënland » (*ib.*). A mon avis, il n'y a pas le moindre doute que ce que l'on envisage ici est une reconnaissance future, savoir une reconnaissance qui ne sera pas refusée lorsque la souveraineté danoise aura été étendue à tout le Groënland.

Seules les réponses britannique et suédoise — la première, sans doute, ensuite de la note danoise du 20 juillet 1920 — semblent envisager une reconnaissance qui fait abstraction de tout événement futur: la réponse britannique, en date du 6 septembre 1920, porte que « *His Majesty's Government recognize*

sovereignty. It is therefore difficult to consider the two notes of July 20th, 1920, and December 19th, 1921, as representing the standpoint adopted by the Danish Government in approaching foreign governments in regard to its position in Greenland; to do so would indeed set these two documents in manifest contradiction with the direct, definite, and concordant statements which appear in all the other documents.

The only conclusion which I find it possible to derive from the two notes in question is that, at that moment, the Danish Government was perfectly aware of the possibility of adopting either attitude: viz. that of affirming an already existing sovereignty, and requesting its recognition, or that of urging reasons in support of an extension of its sovereignty, and requesting the recognition of this extension. It elected to adopt the latter attitude and only resorted to the former in the course of a discussion and to avoid conditions or limitations which it felt unable to accept.

The majority of the replies from the interested States show that it was, in truth, in that sense that the governments understood the request made to them by the Danish Government, and that what they agreed to recognize was the extension of Danish sovereignty over the whole of Greenland.

Thus, the French reply, dated March 31st, 1920, says that "the Government of the Republic will not object to the Danish Government extending its sovereignty over the whole of Greenland in the manner indicated in the American note of August 4th, 1916" (Danish Case).

The Japanese reply, dated June 24th, 1920, is worded as follows: "I have the further honour to declare herewith on behalf of the Imperial Government that they have no objection to the Danish Government extending their political and economic interests to the whole of Greenland." (*ib.*)

The Italian Government's reply, dated June 29th, 1920, states that "the Royal Government will have no difficulty in recognizing the sovereignty of Denmark over Greenland" (*ib.*). In my opinion, it is beyond all doubt that what is contemplated here is a future recognition, i.e. a recognition which will not be refused whenever Danish sovereignty has been extended to the whole of Greenland.

The British and Swedish replies alone—the former, no doubt, as a result of the Danish note of July 20th, 1920—appear to contemplate a recognition independent of any future events: the British reply, dated September 6th, 1920, states that "His Majesty's Government recognize His Danish Majesty's

His Danish Majesty's sovereignty over Greenland » (Mémoire du Gouvernement danois) ; et la réponse suédoise, en date du 28 janvier 1921, que « à la date de ce jour, le Gouvernement de Sa Majesté a reconnu la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland » (*ib.*). Rien cependant, dans ces réponses, n'autorise à penser que lesdits Gouvernements entendaient confirmer une souveraineté préexistante. Le fait que le Gouvernement britannique ait cru pouvoir ajouter à sa reconnaissance une réserve ayant pour objet son droit d'être consulté au cas où le Gouvernement danois se proposerait d'aliéner ce territoire, est plutôt une indication en sens contraire.

Je suis donc d'avis que, si l'on prend les documents tels qu'ils sont, d'après le sens naturel des mots dans leur contexte, on arrive nécessairement à la conclusion que le Gouvernement danois faisait une distinction entre les régions colonisées du Groënland et les autres, et que ce qu'il demandait aux États auxquels il s'adressait, ce n'était pas la reconnaissance d'une souveraineté déjà existante, mais la reconnaissance du droit d'étendre sa souveraineté sur le Groënland entier.

4. — Telle est, à mon avis, la conclusion qui se dégage du texte des documents.

Il reste à voir si cette conclusion est inexplicable ou contradictoire, eu égard à la position du Danemark au Groënland au moment où les démarches furent entreprises. C'est à ce point de vue que la question historique de la souveraineté danoise sur le Groënland se pose dans le présent procès ; toute interprétation littérale s'arrête là où elle aboutirait à des résultats absurdes ou contradictoires.

Deux faits, surtout, méritent de retenir l'attention.

En premier lieu, l'existence d'une ancienne prétention à la souveraineté sur le pays dénommé Groënland, prétention qui n'était liée ni à l'état de colonisation du pays, ni même à sa délimitation géographique plus ou moins précise.

On est d'accord pour rechercher l'origine de cette prétention dans l'autorité que les anciens rois de Norvège avaient acquise sur l'organisation politique que des habitants de l'Islande d'origine norvégienne avaient créée, dès la fin du x^{me} siècle, dans le Groënland sud-occidental et qui, indépendante d'abord, fit, en 1261, acte de soumission et devint un pays tributaire du Royaume de Norvège. Cette espèce de *suzeraineté* se rencontra avec l'idée d'une domination exclusive des rois norvégiens sur les mers et terres du Nord et fournit la base à une prétention qui n'était ni limitée au territoire occupé par l'État tributaire, ni subordonnée à la condition que cet État continuerait à exister.

sovereignty over Greenland" (Danish Case); and the Swedish reply, dated January 28th, 1921, declares that "... His Majesty's Government, as from this date, has recognized the sovereignty of Denmark over the whole of Greenland" (*ib.*). But there is nothing in these replies to indicate that these Governments believed that they were confirming an already existing sovereignty. The fact that the British Government felt justified in appending to its recognition a reservation in regard to its right to be consulted in case the Danish Government should contemplate alienating this territory, appears rather to point to an opposite conclusion.

I am therefore of opinion that, if one reads the documents as they stand, giving the words the sense which they naturally bear in the context, one is inevitably led to the conclusion that the Danish Government was making a distinction between the colonized districts of Greenland and the other parts of the country, and that what it was requesting from the States whom it approached was, not the recognition of an already existing sovereignty, but the recognition of the right to extend its sovereignty to the whole of Greenland.

4.—Such, in my opinion, is the conclusion which emerges from the text of the documents.

It remains to be seen whether this conclusion is inexplicable or inconsistent, having regard to the position of Denmark in Greenland at the moment when the overtures were made. It is in this connection that the historical question of Danish sovereignty in Greenland arises in the present suit; a literal interpretation fails where it would lead to absurd or inconsistent results.

Two facts in particular merit attention.

First, the existence of an ancient claim to sovereignty over the country known as Greenland, a claim unconnected either with the extent of the colonization of the country, or even with a more or less accurate geographical demarcation thereof.

It is agreed that the origin of this claim resides in the authority which the ancient kings of Norway had acquired over the political organization which inhabitants of Iceland, of Norwegian origin, had founded at the end of the xth century in South-West Greenland and which, at first independent, did homage to the King of Norway in 1261 and became tributary to the Kingdom of Norway. This species of *suzerainty* fitted in with the notion of an exclusive dominion of the kings of Norway over the seas and lands of the North and afforded the basis for a claim which was neither limited to the territory occupied by the tributary State nor subject to the condition that that State should continue to exist.

C'est sans doute un effet de cette prétention si, deux cents ans environ après que l'organisation politique groënlandaise avait été détruite par les Esquimaux, et à peu près tous les rapports avec le Groënland avaient cessé, les rois de l'Union dano-norvégienne expriment l'intention de rétablir les anciennes relations avec « le pays de Groënland appartenant à Notre Royaume de Norvège » ; ou s'appellent « souverains héréditaires du Groënland » ; ou parlent de « Notre pays de Groënland », etc.

C'est encore cette prétention historique qui se manifeste dans les actes législatifs ou dans les traités qui visent le Groënland dans son ensemble. L'*animus possidendi*, dont on a tant parlé au cours de cette procédure, n'est au fond que l'ancienne prétention au nom de laquelle les rois dano-norvégiens, d'abord, et les rois danois, plus tard, n'hésitent pas à se comporter comme souverains du Groënland lorsque l'occasion se présente.

L'autre fait qui doit être retenu est la disproportion entre la prétention à la souveraineté sur tout le Groënland et l'exercice effectif de cette souveraineté.

Je suis disposé à admettre que le Gouvernement danois a prouvé que, dans quelques occasions, des lois ont été promulguées, qui, d'après leur sens et leur esprit, n'étaient pas limitées aux parties colonisées du Groënland ; je puis également admettre que, à maintes reprises, l'Union dano-norvégienne ou le Danemark ont agi, vis-à-vis d'États étrangers, comme si l'objet de leur souveraineté était tout le Groënland sans distinction.

Mais c'est tout ce qu'on peut accorder à la thèse danoise. Il n'est ni contestable ni contesté — et c'est, pour moi, le point essentiel — qu'une différence profonde séparait, à cet égard, les régions colonisées du Groënland des autres ; car, tandis que dans les colonies fonctionnait une administration régulière et une organisation judiciaire, dans le reste du Groënland il y avait peut-être des lois en vigueur, mais aucune autorité pour les faire valoir : on arrive jusqu'à ce point — et c'est vraiment un fait aussi exceptionnel que significatif — qu'on n'avait pas même institué des fonctionnaires compétents pour résoudre les différends ou pour appliquer et faire respecter les lois.

Pendant longtemps, la disproportion dont je viens de parler n'avait pas une grande importance. Et cela non seulement parce que les exigences du droit international étaient alors plus limitées, mais aussi et surtout parce que le titre de la souveraineté existait indépendamment de son exercice : les rois dano-norvégiens ou danois ne prétendaient pas être les souverains du Groënland parce qu'ils exerçaient leur autorité sur cette région ; ils exerçaient cette autorité parce qu'ils prétendaient être les souverains héréditaires du pays. A ce point de vue, et compte étant tenu des conditions naturelles du

It was, no doubt, as a consequence of this claim that, some two centuries after the political organization in Greenland had been destroyed by the Eskimos, and practically all communication with Greenland had ceased, the kings of the Danish-Norwegian Union announced the intention of re-establishing the old relations with "the Country of Greenland belonging to Our Kingdom of Norway"; or described themselves as "hereditary sovereigns of Greenland"; or spoke of "Our Country of Greenland", etc.

Again, this historic claim manifests itself in legislation or in treaties relating to Greenland as a whole. The *animus possidendi*, of which so much has been said in these proceedings, is, at bottom, nothing else than the old claim on the basis of which, first the kings of Denmark and Norway and later the kings of Denmark, did not hesitate to act as sovereigns of Greenland when opportunity offered itself.

The other fact deserving of attention is the disproportion between the claim to sovereignty over all Greenland and the effective exercise of that sovereignty.

I am prepared to admit that the Danish Government has proved that, on some occasions, laws have been promulgated which, according to their meaning and tenour, were not limited to the colonized parts of Greenland; I also concede that frequently the Danish-Norwegian Union or Denmark have acted, in relation to foreign States, as though their sovereignty covered all parts of Greenland alike.

But that is all that can be conceded to the Danish standpoint. It is undeniable and it has not been denied—and that in my view is the essential point—that in this respect there was a profound difference between the colonized regions of Greenland and the remainder thereof; for, whereas in the colonies there was a regular administration and a judicial organization, in the remainder of Greenland there were perhaps laws in force but no authority to enforce them: in fact—and this is a circumstance as exceptional as it is significant—no officials had even been appointed competent to decide disputes or to apply and ensure respect for the law.

For a long time, the disproportion to which I have referred was not of much importance. This was the case not merely because the requirements of international law were then smaller, but also, and above all, because the title to sovereignty existed independently of its exercise: the Danish-Norwegian or Danish kings did not claim to be sovereigns of Greenland because they exercised authority over that country; they exercised authority over it because they claimed to be the hereditary sovereigns of the country. From this point of view, and having regard to the natural conditions

Groënland, j'admets sans hésitation que la souveraineté dano-norvégienne ou danoise se serait manifestée de manière à satisfaire les exigences du droit international, dans ce sens que la souveraineté sur l'ensemble du Groënland n'aurait été ni compromise ni perdue. Il est toutefois évident que cette position est possible seulement si on admet l'existence d'un titre de souveraineté antérieur à la soi-disant deuxième colonisation et si on en démontre la validité.

La situation, par contre, se développait dans un sens tout à fait opposé.

Les prétentions historiques à la domination sur des régions entières, prétentions qui, autrefois, avaient joué un rôle important dans l'attribution de la souveraineté territoriale, perdaient de l'importance et étaient progressivement abandonnées par les États mêmes qui les avaient invoquées. Le droit international reliait toujours plus étroitement l'existence de la souveraineté à l'effectivité de son exercice, et les États contestaient avec succès toute revendication qui n'était pas accompagnée d'un tel exercice.

D'autre part, les conditions naturelles du Groënland et son importance se modifiaient sensiblement ensuite des progrès techniques de la navigation, qui ouvraient à l'activité humaine une partie de cette région, notamment la côte orientale, auparavant connue mais pratiquement inaccessible.

Dès lors, le problème de la souveraineté danoise sur le Groënland se présentait sous un aspect nouveau.

En effet, si l'on met de côté l'idée d'une souveraineté historique issue des anciennes prétentions norvégiennes, le titre de la souveraineté danoise sur le Groënland doit nécessairement être recherché dans la prise de possession effectuée à partir de 1721. Mais il est alors évident que l'on est en présence d'une occupation d'un territoire *nullius* : c'est jouer sur les mots que de rechercher le titre dans la possession et non dans l'occupation, car la possession d'un territoire qui auparavant n'appartenait ni à l'État qui le possède, ni à un autre État quelconque, n'est autre chose que l'occupation vue dans un moment successif plutôt que dans l'acte initial.

En somme : ou la soi-disant deuxième colonisation est la manifestation d'une souveraineté préexistante et il faut établir le titre de cette souveraineté et en démontrer la validité ; ou bien le Groënland était, en 1721, un territoire *nullius* et on se trouve en présence d'une occupation qu'il faut juger d'après les règles propres de cette institution.

Tel était le problème auquel devait nécessairement aboutir le développement historique de la position du Danemark au Groënland au XIX^{me} siècle. Il est alors facile de comprendre les préoccupations qui se manifestèrent à l'égard des parties du

prevailing in Greenland, I unhesitatingly admit that Danish-Norwegian or Danish sovereignty was manifested in a manner satisfying to requirements of international law, in the sense that sovereignty over all Greenland was neither compromised nor lost. It is however obvious that this position is only tenable if one postulates the existence of a title to sovereignty antecedent to the so-called second colonization and if the validity of that title is established.

The situation however evolved in an entirely contrary direction.

Historic claims to dominion over whole regions—claims which had, formerly, played an important part in the allocation of territorial sovereignty—lost weight and were gradually abandoned even by the States which had relied upon them. International law established an ever closer connection between the existence of sovereignty and the effective exercise thereof, and States successfully disputed any claim not accompanied by such exercise.

Furthermore, the natural conditions prevailing in Greenland and their importance changed appreciably as a result of technical improvements in navigation which opened up to human activities a part of that country, especially the East coast, which previously, although known, had been practically inaccessible.

Accordingly, the question of Danish sovereignty over Greenland presented itself in a new light.

For, if the notion of a historical sovereignty arising from the old Norwegian claims be discarded, Denmark's title to sovereignty over Greenland must necessarily be sought in a taking of possession effected since 1721. But in that case it is a question of the occupation of a *terra nullius*. To say that the title resides in possession and not in occupation is a verbal quibble, for possession of a territory which formerly belonged neither to the State possessing it nor to any other State is nothing else than occupation considered at a moment subsequent to the original act of occupying.

In short, either the so-called second colonization is the manifestation of a pre-existing sovereignty and the title to this sovereignty must be established and shown to be valid; or else Greenland, in 1721, was a *terra nullius* and we have before us an occupation which must be appraised in accordance with the rules governing occupation.

The historical development of Denmark's position in Greenland in the nineteenth century was bound to give rise to this problem. Accordingly, it is easy to understand the anxiety which became evident with respect to parts of Greenland which

Groënland qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une occupation effective. A maintes reprises et de différents côtés, l'attention du Gouvernement danois fut appelée sur la possibilité de contestations et sur le danger de voir les territoires non colonisés du Groënland occupés par d'autres États. Il s'agit naturellement d'opinions privées, bien que, parfois, particulièrement autorisées ; on ne saurait s'attendre à voir le Gouvernement lui-même mettre en doute sa souveraineté avant d'avoir décidé ce qu'il lui convenait de faire. On peut cependant retenir que le Gouvernement lui-même n'était guère sans préoccupations à cet égard. J'en trouve une preuve frappante dans l'article 2 de la concession octroyée à M. J. W. Tayler le 7 juin 1863, dans lequel il est expressément dit que tout établissement — colonie, poste, mine ou installation analogue — qui serait fondé par le concessionnaire au nord ou au sud de 65° de latitude, sera placé sous la souveraineté de la Couronne de Danemark et soumis à la loi danoise : il est difficile de comprendre qu'en octroyant à un étranger une concession sur un territoire qu'il regarde comme incontestablement soumis à sa souveraineté, un État se préoccupe de la possibilité que le concessionnaire prenne possession du territoire au nom de son souverain.

Que le Gouvernement danois eût des doutes quant au bien-fondé de sa souveraineté sur certaines parties du Groënland est d'ailleurs prouvé par les démarches mêmes qu'il a entreprises. Un procédé de ce genre ne s'explique que si le gouvernement qui y a recours croit nécessaire d'assurer une position incertaine ou chancelante. Aussi c'est un procédé qui, pour autant que je sache, n'a pas été fréquemment employé. Un seul précédent a été cité : la reconnaissance de la neutralité suisse par l'article 435 du Traité de Versailles. Mais on a oublié que cet article n'avait aucunement pour but de reconnaître la neutralité de la Suisse, que personne ne contestait : son but était tout autre ; il s'agissait, d'un côté, de faire approuver l'abrogation de certaines dispositions intéressant la neutralité suisse, et, de l'autre côté, de faire constater que les garanties stipulées en faveur de la Suisse en 1815 constituent « des engagements internationaux pour le maintien de la paix », afin de rendre possible l'entrée de cet État dans la Société des Nations.

La position historique du Danemark au Groënland avait été ainsi reprise en considération à la lumière des principes de droit international actuellement en vigueur et de la nouvelle situation de fait en vue de solliciter une action qui éliminerait tout danger moyennant une prise de possession effective des territoires non encore occupés.

Aussi, lorsque, en 1915, le Gouvernement danois estima que le moment était venu de régler la question, il se plaça nettement sur le terrain qui lui était suggéré par l'état actuel

had not yet been effectively occupied. The attention of the Danish Government was repeatedly drawn from different sides to the possibility of disputes and to the danger of uncolonized territories in Greenland being occupied by other States. Of course these were private opinions, though in some cases they emanated from particularly competent sources; it is not to be expected that the Government itself should cast doubt upon its sovereignty before having decided what it ought to do. It should however be noted that the Government itself was not altogether free from anxiety on the point. I find a striking proof of this in Article 2 of the concession granted to Mr. J. W. Tayler on June 7th, 1863, in which it is expressly stipulated that any settlement—colony, post, mine, or similar establishment—which the concessionnaire might create north or south of latitude 65°, is to come under the sovereignty of the Danish Crown and to be subject to the Danish laws; it is difficult to understand that in granting a concession to a foreigner in a territory which it regards as indisputably subject to its sovereignty, a State should concern itself with the possibility of the concessionnaire taking possession of the territory in the name of his own sovereign.

Again, the fact that the Danish Government had doubts as to the soundness of its claim to sovereignty over certain parts of Greenland is proved by the very overtures which it made. A proceeding of this kind is explicable only when the government which resorts to it thinks it necessary to safeguard a doubtful or unsettled position. Accordingly it is a proceeding which, so far as I am aware, has not been often resorted to. A single precedent has been cited: the recognition of Swiss neutrality by Article 435 of the Treaty of Versailles. But it has been forgotten that the purpose of that Article was not to recognize Switzerland's neutrality which no one disputed, but something quite different: the intention was on the one hand to secure approval of the abrogation of certain provisions affecting Swiss neutrality, and on the other hand to place on record that the guarantees stipulated in favour of Switzerland in 1815 constituted "international obligations for the maintenance of peace", in order to make it possible for that country to enter the League of Nations.

Denmark's historical position in Greenland had thus been reconsidered in the light of the principles of international law now in force and of the new situation existing in fact, and there was a demand for action which would eliminate any danger by means of the taking of effective possession of the territories not yet occupied.

Accordingly, when, in 1915, the Danish Government considered that the time had come to settle the question, it definitely took up the attitude suggested to it by the present

du droit international. Les prétentions historiques sont abandonnées ; tous les documents font remonter à l'année 1721 le commencement de la domination danoise au Groënland. Une distinction précise est faite entre les parties du Groënland qui ont été prises effectivement en possession — à l'égard desquelles aucune question ne se pose — et les autres parties, qui n'ont pas fait l'objet d'une prise de possession formelle, mais sur lesquelles il serait néanmoins juste et désirable que le Danemark pût étendre sa souveraineté. Et c'est en vue d'obtenir la reconnaissance de cette extension que le Gouvernement danois s'adresse aux gouvernements des États qu'il regarde comme particulièrement intéressés.

Tout se tient, tout est cohérent, dans les démarches faites par le Gouvernement danois ; et la conclusion qui découle du texte des documents, loin d'être inexplicable ou en contradiction avec le développement historique de la position du Danemark au Groënland, en est une conséquence aussi claire que naturelle.

5. — De toutes les démarches faites par le Gouvernement danois, la seule qui nous intéresse directement et dont je vais désormais m'occuper est celle qu'il fit en juillet 1919 auprès du Gouvernement norvégien.

Cette démarche se distingue des autres, avant tout, à raison des circonstances dans lesquelles elle a eu lieu. La démarche auprès des États-Unis d'Amérique fut faite à l'occasion de la cession des Antilles danoises, dans le but d'obtenir une déclaration qui accompagnerait la signature de la convention. Les démarches auprès des autres États furent entreprises lorsqu'il était exclu que la question du Groënland pourrait être réglée par la Conférence de la Paix ; elles visaient à obtenir des déclarations qui remplaceraient le règlement par la Conférence et épuiserait la question entre le Danemark et l'État interpellé.

En revanche, ce fut précisément en vue de la possibilité de soumettre cette question à la Conférence de la Paix, et de la faire régler par la Commission qui s'occupait du Spitzberg, que le Gouvernement danois s'adressa au Gouvernement norvégien.

Par une lettre en date, à Copenhague, du 12 juillet 1919 (annexes au Mémoire du Gouvernement danois, n° 84), le ministre des Affaires étrangères chargea le ministre de Danemark à Christiania d'informer le ministre norvégien des Affaires étrangères que la question du Spitzberg allait être examinée prochainement par une Commission de la Conférence de la Paix composée d'un délégué américain, un anglais, un français et un italien, et qu'il y avait tout lieu de croire que le Gouvernement danois recevrait bientôt une invitation

state of international law. Historical claims were abandoned; all the documents point to the year 1721 as the commencement of Danish dominion in Greenland. A definite distinction is made between the parts of Greenland of which effective possession has been taken—in regard to which no question arises—and the other parts of which possession has not been formally taken but over which it would nevertheless be just and desirable that Denmark should be enabled to extend her sovereignty. And it was in order to obtain recognition of this extension that the Danish Government approached the governments of the States which it regarded as specially interested.

Everything fits and forms a coherent whole in the overtures made by the Danish Government; and the conclusion which emerges from the text of the documents, far from being inexplicable or inconsistent with the historical development of Denmark's position in Greenland, is the clear and natural outcome thereof.

5.—Of all the overtures made by the Danish Government, the only one which directly concerns us and with which I intend to deal hereafter is that made in July 1919 to the Norwegian Government.

First and foremost, this overture differs from the others by reason of the circumstances in which it was made. The request to the United States of America was made in connection with the cession of the Danish West Indies, and its aim was to obtain a declaration which would accompany the signature of the Convention. The overtures to the other Powers were made when it was impossible for the Greenland question to be settled by the Peace Conference; their object was to secure declarations which would take the place of a settlement by the Conference and would close the question as between Denmark and the State approached.

On the other hand, it was precisely with a view to submitting this question to the Peace Conference, and having it settled by the Committee which was dealing with Spitzbergen, that the Danish Government approached the Norwegian Government.

In a letter dated at Copenhagen July 12th, 1919 (see Annexes to the Danish Case, No. 84), the Minister for Foreign Affairs instructed the Danish Minister at Christiania to inform the Norwegian Minister for Foreign Affairs that the question of Spitzbergen was shortly to be examined by a Committee of the Peace Conference, composed of one American, one British, one French and one Italian delegate, and that there was every reason to believe that the Danish Government would in the near future receive an invitation to bring its point of view on

à faire connaître à cette Commission son point de vue sur la question. « Le Gouvernement danois » — est-il dit dans la lettre — « sera disposé à faire renouveler à la Commission dont il s'agit l'information officieuse qui a été déjà transmise au Gouvernement norvégien relativement à l'attitude du Danemark dans la question du Spitzberg et d'après laquelle le Danemark, n'ayant pas d'intérêts particuliers dans cette question, n'aurait aucune objection à faire aux revendications de la Norvège. »

Viennent ensuite les deux alinéas suivants, dans lesquels est exposé l'objet de la demande à faire au ministre norvégien des Affaires étrangères :

« Toutefois, je vous prie de faire ressortir, au cours de la conversation, que le Gouvernement danois s'est attaché depuis un certain nombre d'années à obtenir la reconnaissance par l'ensemble des Puissances intéressées de la souveraineté du Danemark sur tout le Groënland, et qu'il a l'intention de poser la question devant ladite Commission. Au cours des pourparlers qui ont eu lieu avec les États-Unis d'Amérique relativement à la cession des Antilles danoises, le Gouvernement danois a déjà soulevé la question de cette reconnaissance par les États-Unis, et il a obtenu de ceux-ci, simultanément avec la conclusion de la convention sur la cession desdites îles, une déclaration portant que les États-Unis ne s'opposent pas à ce que le Gouvernement danois étende à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques.

Je vous prie d'exposer au ministre norvégien des Affaires étrangères que le Gouvernement danois croit pouvoir compter qu'une telle extension ne rencontrera pas non plus de difficultés de la part du Gouvernement norvégien. »

Deux jours après, le ministre de Danemark à Christiania eut avec le ministre des Affaires étrangères de Norvège, M. Ihlen, l'entretien dont il avait été chargé. La matière de cet entretien fit l'objet d'une note de M. Ihlen, dont une traduction en français se trouve sous le n° 205 des annexes à la Duplique du Gouvernement norvégien : ni l'exactitude du contenu ni celle de la traduction n'ont été contestées.

La note a la teneur suivante :

« Le ministre de Danemark m'a communiqué aujourd'hui que son Gouvernement a été avisé de Paris que la question du Spitzberg sera examinée par une Commission de quatre membres (américain, britannique, français et italien). Au cas où le Gouvernement danois serait interrogé par cette Commission, il est prêt à répondre que le Danemark n'a pas d'intérêts au Spitzberg et qu'il n'a aucune raison de s'opposer aux désirs de la Norvège touchant le règlement de cette question.

En outre, le ministre de Danemark a communiqué ce qui suit :

Le Gouvernement danois s'est pendant plusieurs années occupé de la question d'obtenir la reconnaissance, par toutes les Puissances intéressées, de la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du

this question to the notice of the Committee. "The Danish Government"—says the letter—"will be prepared to renew before this Committee the unofficial assurance already given to the Norwegian Government regarding the attitude of Denmark in the question of Spitzbergen, namely, that Denmark, having no special interests at stake in Spitzbergen, would raise no objection to the claims of Norway."

Then come two paragraphs in which the object of the request to be made to the Norwegian Minister for Foreign Affairs is set forth in the following terms :

"Nevertheless, I would ask you in the course of the conversation to bring out clearly that the Danish Government has, for a certain number of years, been anxious to obtain the recognition by all the interested Powers of Denmark's sovereignty over the whole of Greenland, and that it intends to place that question before the above-mentioned Committee. In the course of the negotiations with the United States of America concerning the cession of the Danish West Indies, the Danish Government has already raised the question of such a recognition by the United States, and had succeeded in obtaining from the latter, simultaneously with the conclusion of the Convention for the cession of the islands in question, a declaration to the effect that the United States of America would not object to the Danish Government extending its political and economic interests to the whole of Greenland.

I would ask you to explain to the Norwegian Minister for Foreign Affairs that the Danish Government is confident that it will meet with no difficulties on the part of the Norwegian Government with regard to such an extension."

Two days later, the Danish Minister at Christiania had the conversation, which he had been instructed to seek, with the Norwegian Minister for Foreign Affairs, M. Ihlen. The subject of this conversation was recorded by M. Ihlen in a minute, a French translation of which is given under No. 205 of the Annexes to the Norwegian Government's Rejoinder : neither the accuracy of the minute, nor that of the translation, has been challenged.

The minute was to the following effect :

"The Danish Minister to-day informed me that his Government had heard from Paris that the Spitzbergen question would be dealt with by a Committee of four members (American, British, French, and Italian). Should this Committee question the Danish Government, the latter would be prepared to answer that Denmark had no interests in Spitzbergen and that Denmark had no reason to oppose Norway's wishes in regard to the settlement of the question.

Further, the Danish Minister informed me of the following :
The Danish Government has for several years been concerned with the question of obtaining recognition of Danish sovereignty over all Greenland from all the Powers concerned, and they intend

Groënland, et il se propose de soumettre cette question, simultanément, à ladite Commission. Au cours des négociations avec les États-Unis d'Amérique concernant la cession des Antilles danoises, le Gouvernement danois a soulevé cette question en ce qui concernait la reconnaissance par le Gouvernement des États-Unis, et il a obtenu que celui-ci, concurremment avec la conclusion de la convention relative à la cession desdites îles, donnât une déclaration dans laquelle il est dit que les États-Unis ne s'opposeraient pas à ce que le Gouvernement danois étendît à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques.

Le Gouvernement danois compte (a-t-il dit) que le Gouvernement norvégien ne fera pas de difficultés au règlement de cette affaire. J'ai répondu que la question sera examinée. »

La réponse fut donnée huit jours après, le 22 juillet ; elle est ainsi formulée dans une nouvelle note de M. Ihlen :

« J'ai dit aujourd'hui au ministre de Danemark que le Gouvernement norvégien ne ferait pas de difficultés au règlement de cette affaire. »

Le ministre de Danemark informa son Gouvernement de la réponse par une dépêche du même jour dans laquelle il est dit que M. Ihlen, ministre des Affaires étrangères, lui avait annoncé, à la date de ce jour, que « les projets du Gouvernement royal relatifs à la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland — mentionnés dans votre dépêche du 12 courant — ne rencontreront pas de difficultés de la part de la Norvège » (annexes au Mémoire du Gouvernement danois, n° 85).

Tels sont les documents les plus importants relatifs à la démarche faite par le Gouvernement danois auprès du Gouvernement norvégien et à la réponse donnée par ce dernier.

Deux questions se posent à cet égard :

a) Les deux Gouvernements sont-ils tombés d'accord sur quelque chose ? et sur quoi ?

b) Dans l'affirmative, l'accord est-il valable ?

6. — Il ne semble pas douteux que, dans l'opinion du Gouvernement danois, il y eût une connexité entre l'attitude que ce Gouvernement se proposait de prendre dans la question du Spitzberg et celle qu'il demandait au Gouvernement norvégien de prendre dans l'affaire du Groënland.

Je ne crois cependant pas que l'on puisse aller jusqu'à admettre, comme le prétend maintenant le Gouvernement danois, qu'il s'agissait d'un véritable contrat synallagmatique, *do ut des*, et dans lequel la déclaration que ledit Gouvernement se proposait de faire et qu'il fit réellement à la Commission de la Conférence de la Paix constituait la contre-partie de l'engagement demandé à la Norvège.

simultaneously to submit this question to the Committee. In the course of the negotiations with the United States of America concerning the cession of the Danish West Indies, the Danish Government raised this question in so far as concerned recognition by the United States Government, and it obtained from the latter, simultaneously with the conclusion of the Convention regarding the cession of the islands referred to, a declaration to the effect that the United States would not raise any objection to the extension by the Danish Government of its political and economic interests to the whole of Greenland.

The Danish Government confidently expected that the Norwegian Government would make no difficulty in connection with the settlement of this matter. I replied that the question would be considered."

The reply was given on July 22nd, eight days later; it is recorded as follows in a further minute by M. Ihlen:

"I to-day informed the Danish Minister that the Norwegian Government would make no difficulty in connection with the settlement of this matter."

The Danish Minister informed his Government of the reply in a despatch, of the same date, in which he stated that M. Ihlen, Minister for Foreign Affairs, had informed him on that day that "the plans of the Royal Government concerning Danish sovereignty over the whole of Greenland—mentioned in your despatch of 12th instant—will meet with no difficulty on the part of Norway" (Annexes to the Danish Case, No. 85).

The above are the principal documents relating to the Danish Government's request to the Norwegian Government, and to the latter's reply.

In this connection two questions arise:

(a) Did the two Governments agree upon anything? and upon what?

(b) If so, was the agreement valid?

6.—There appears no doubt that, in the opinion of the Danish Government, there was a connection between the attitude which that Government was prepared to adopt in the Spitzbergen question, and that which it was asking the Norwegian Government to adopt in the Greenland question.

I do not, however, think one can go so far as to say—as is now contended by the Danish Government—that there was a regular reciprocal *do ut des* contract, in which the declaration that the last-named Government was prepared to make—and which it actually made before the Committee of the Peace Conference—was to constitute the counter-part of the undertaking which it was asking Norway to give.

Telle avait été, en effet, l'idée suggérée par le ministre de Danemark à Paris, dans sa note du 11 juillet 1919 (Mémoire du Gouvernement danois). Mais les instructions que le ministre danois des Affaires étrangères envoya, le 12 juillet, au ministre de Danemark à Christiania (voir *supra*) et ensuite desquelles eut lieu l'entretien avec le ministre des Affaires étrangères de Norvège, semblent avoir été conçues et rédigées dans un esprit un peu différent. La raison en doit être recherchée probablement dans le fait — rappelé dans les instructions — que le Gouvernement danois avait déjà officieusement informé le Gouvernement norvégien que le Danemark, n'ayant pas d'intérêts contraires à ceux de la Norvège dans la question du Spitzberg, n'aurait aucune objection à faire aux revendications de celle-ci. Rien dans ces instructions ne paraît suggérer l'idée d'une contre-prestation à demander au Gouvernement norvégien ; la déclaration relative au Spitzberg, que le Gouvernement danois se proposait de « renouveler » devant la Commission, est présentée plutôt comme l'occasion d'une demande équivalente à adresser au Gouvernement norvégien. La phrase « toutefois, je vous prie de faire ressortir, au cours de la conversation... » exprime bien cette idée.

Tout porte à croire que c'est dans ce sens que le ministre de Danemark à Christiania a interprété les instructions qui lui avaient été envoyées. La note rédigée par M. Ihlen n'exprime certainement pas l'idée d'un prétendu contrat *do ut des* ; en revanche, si l'on compare cette note avec les instructions danoises du 12 juillet, on voit que la correspondance est parfaite. Aussi, j'ai peu de doute que le mot « en outre », qui dans la note de M. Ihlen distingue la partie de l'entretien relative au Spitzberg de la partie relative au Groënland, répond exactement à ce qui s'est passé, car ce que le ministre de Danemark était chargé de faire était de « faire ressortir, au cours de la conversation », les aspirations de son Gouvernement au sujet du Groënland.

Je suis donc d'avis qu'un contrat *do ut des* n'a pas été proposé par le Gouvernement danois. Mais même s'il en était autrement, rien ne prouverait que M. Ihlen se serait rendu compte que ce qu'on demandait au Gouvernement norvégien fût la contre-partie de la déclaration que le Gouvernement danois promettait de faire à l'égard du Spitzberg. La demande adressée au Gouvernement norvégien se trouve donc, sous ce rapport, sur le même plan que celles adressées aux autres Puissances.

Cette demande était que le Gouvernement norvégien ne fît pas de difficultés au règlement de la question du Groënland, que le Gouvernement danois se proposait de soumettre, avec la question du Spitzberg, à la Commission de la Confé-

That was, it is true, the idea suggested by the Danish Minister at Paris, in his note of July 11th, 1919 (Danish Case). But the instructions which the Danish Minister for Foreign Affairs sent on July 12th to the Danish Minister at Christiania (see above), and which resulted in his conversation with the Norwegian Minister for Foreign Affairs, appear to have been conceived and drawn up in rather a different spirit. The reason probably lies in the fact—which was recalled in the instructions—that the Danish Government had already given the Norwegian Government an unofficial assurance that, as Denmark had no interests contrary to those of Norway in the Spitzbergen question, she would raise no objection to the latter's demands. There is nothing in these instructions that suggests the idea of asking the Norwegian Government for a counter-concession; the declaration concerning Spitzbergen, which the Danish Government was proposing to "repeat" before the Committee, is indicated rather as an opportunity for making an equivalent request to the Norwegian Government. The words "nevertheless, I would ask you, in the course of the conversation, to bring out...." convey just that idea.

Everything points to the conclusion that it was in that sense that the Danish Minister at Christiania interpreted his instructions. The minute drawn up by M. Ihlen certainly does not convey the idea of an alleged *do ut des* contract; on the other hand, if one compares this minute with the Danish instructions of July 12th, the two documents are seen to be in complete accord with one another. I have little doubt that the word "further" which, in M. Ihlen's minute, separates the part of the conversation concerning Spitzbergen from the part concerning Greenland, represents exactly what took place; for what the Danish Minister had been instructed to do was "to bring out, in the course of the conversation", the aspirations which his Government entertained with regard to Greenland.

I therefore hold that no *do ut des* contract was proposed by the Danish Government. But even were it otherwise, there is nothing to show that M. Ihlen realized that the statement which the Norwegian Government was being asked to give was to be the counter-part of the declaration which the Danish Government was promising to make in regard to Spitzbergen. The request made to the Norwegian Government is, therefore, in this respect, on the same plane as those addressed to the other Powers.

This request was that the Norwegian Government should not make any difficulties in the settlement of the Greenland question—which the Danish Government was proposing to submit, together with that of Spitzbergen, to the Committee of the

rence de la Paix. Le règlement envisagé par le Gouvernement danois n'était évidemment pas un règlement quelconque : c'était le règlement indiqué dans la communication faite par le ministre de Danemark et suivant lequel on ne s'opposerait pas « à ce que le Gouvernement danois étendît à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques ».

Il s'ensuit que lorsque, le 22 juillet, le ministre norvégien des Affaires étrangères déclara au ministre de Danemark que « le Gouvernement norvégien ne ferait pas de difficultés au règlement de cette affaire », cela signifiait que le Gouvernement norvégien ne s'opposerait pas à ce que le Gouvernement danois étendît ses intérêts politiques et économiques à l'ensemble du Groënland. On a déjà vu (*supra*, n° 3) que, pour le Gouvernement danois, « extension des intérêts politiques et économiques » signifiait, au moins en toute première ligne, « extension de la souveraineté ». Rien ne permet de douter que tel ne fût également le sens attribué par le ministre norvégien des Affaires étrangères à la requête danoise. Cela est d'ailleurs confirmé par les documents postérieurs, qui démontrent que les objections norvégiennes ne se dirigeaient pas contre l'extension de la souveraineté danoise, mais contre une extension de la souveraineté qui entraînerait une extension correspondante du monopole ; l'extension de la souveraineté était donc un point acquis : je me réfère notamment à la lettre privée de M. Ræstad, ministre des Affaires étrangères de Norvège, à M. Kruse, ministre de Danemark à Christiania, en date du 20 juillet 1921 (annexes à la Duplique du Gouvernement norvégien, n° 209), et à la note norvégienne du 2 novembre de la même année (annexes au Mémoire du Gouvernement danois, n° 89).

On a beaucoup discuté sur le point de savoir si la soi-disant déclaration Ihlen comportait une simple orientation provisoire (thèse norvégienne) ou un engagement définitif (thèse danoise). A mon avis, on a beaucoup exagéré de part et d'autre.

Il n'y a pas de doute que la déclaration a été demandée et accordée en vue d'un règlement futur. Le Gouvernement norvégien pouvait, partant, penser que la possibilité de faire valoir ses intérêts et d'obtenir qu'ils fussent protégés d'une manière adéquate lui restait ouverte. On dépasserait la volonté des Parties, ou tout au moins de l'une d'elles, si l'on considérait l'accord résultant de la déclaration Ihlen comme un règlement complet et définitif de la question du Groënland entre le Danemark et la Norvège. A cet égard, la déclaration norvégienne se distingue nettement de celles que le Gouvernement danois a obtenues des autres Puissances et qui se suffisent à elles-mêmes.

Peace Conference. The settlement contemplated by the Danish Government was clearly not just any settlement: it was a settlement on the lines indicated in the Danish Minister's communication, namely, that no opposition would be made "to the Danish Government extending its political and economic interests to the whole of Greenland".

It follows that when the Norwegian Minister for Foreign Affairs informed the Danish Minister, on July 22nd, that "the Norwegian Government would make no difficulty in the settlement of this matter", that signified that the Norwegian Government would not object to the Danish Government extending its political and economic interests to the whole of Greenland. It has already been shown (see No. 3 above) that, in the eyes of the Danish Government, "the extension of political and economic interests" signified, at any rate in the first place, "the extension of sovereignty". There is no reason to doubt that this was also the sense in which the Norwegian Minister for Foreign Affairs understood the Danish request. That view is, indeed, confirmed by the subsequent documents, which show that the Norwegian objections were not aimed at the extension of Danish sovereignty, but at an extension of sovereignty involving a corresponding extension of the monopoly; the extension of sovereignty was, therefore, common ground: I would refer in particular to the private letter from M. Ræstad, Norwegian Minister for Foreign Affairs, to M. Kruse, Danish Minister at Christiania, dated July 20th, 1921 (Annexes to the Norwegian Government's Rejoinder, No. 209), and to the Norwegian note of November 2nd of the same year (Annexes to the Danish Government's Case, No. 89).

The question whether the so-called Ihlen declaration was merely a provisional indication (Norwegian contention) or a definitive undertaking (Danish contention) has been debated at length. In my view there has been a good deal of exaggeration on both sides.

There is no doubt that the declaration was requested, and granted, with a future settlement in view. The Norwegian Government could, therefore, well be under the impression that the possibility of upholding its interests, and ensuring adequate safeguards for them, still remained open to it. It would be going beyond the intention of the Parties—or, at any rate, of one of them—if the agreement resulting from the Ihlen declaration were to be regarded as a complete and final settlement of the Greenland question between Denmark and Norway. In this respect, the Norwegian declaration differs unmistakably from those which the Danish Government obtained from other Powers, and which are complete in themselves.

Mais cela n'empêche pas qu'il y ait un point qui a déjà fait l'objet d'un accord des Parties et qui doit être considéré comme définitivement acquis pour le règlement futur. Ce point n'est pas la reconnaissance d'une souveraineté danoise existante : cette thèse du Gouvernement danois est démentie par tous les documents. Le point sur lequel se rencontrent la demande du Gouvernement danois et la réponse du Gouvernement norvégien est que ce dernier ne fera pas de difficultés à un règlement de l'affaire permettant au Gouvernement danois d'étendre à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques, savoir sa souveraineté. Sous ce rapport, la déclaration norvégienne est de la même nature que les déclarations des autres Puissances. La Norvège gardait sans doute la possibilité de faire valoir ses intérêts, mais sous réserve de son devoir de ne pas s'opposer à l'extension de la souveraineté danoise à l'ensemble du Groënland.

7. — On est donc en présence d'un accord conclu entre le ministre de Danemark à Christiania, au nom du Gouvernement danois, et le ministre des Affaires étrangères de Norvège, au nom du Gouvernement norvégien, moyennant des déclarations purement verbales.

Des doutes ont été soulevés sur la validité de l'accord en raison, avant tout, de sa forme verbale et de la compétence du ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne la forme, il y a lieu d'observer tout d'abord que, les Parties étant d'accord sur l'existence et la teneur des déclarations, la question de la preuve ne se pose pas. Il semble, d'autre part, qu'il n'existe pas de règle de droit international qui exige que des accords de ce genre, pour être valables, soient faits par écrit.

La question de la compétence du ministre des Affaires étrangères est étroitement liée au contenu de l'accord dont il s'agit et qui a été déterminé ci-dessus.

Aucune décision arbitrale ou judiciaire touchant la compétence internationale du ministre des Affaires étrangères n'a été portée à la connaissance de la Cour ; et la question n'a pas été non plus beaucoup approfondie par la doctrine. A mon avis, on doit reconnaître l'existence d'une pratique constante et générale des États qui attribue au ministre des Affaires étrangères, agent immédiat du chef de l'État, le pouvoir de faire aux représentants diplomatiques étrangers des communications relatives aux affaires courantes, et en particulier pour leur déclarer quelle attitude le gouvernement au nom duquel il parle adoptera dans une question donnée. Des déclarations de ce genre sont obligatoires pour l'État.

Quant au point de savoir si le droit constitutionnel norvégien autorisait le ministre des Affaires étrangères à faire la

There was, nevertheless, one point on which agreement had been reached between the Parties, and which may definitively be regarded as common ground for the future settlement. That point was not the recognition of an already-existing Danish sovereignty: that contention of the Danish Government is refuted by all the documents. The point on which the Danish Government's request and the Norwegian Government's reply are in accord is that the latter Government shall not make any difficulties in a settlement of the question which would enable the Danish Government to extend its political and economic interests, that is to say, its sovereignty, to the whole of Greenland. In regard to this point, the Norwegian declaration is of the same nature as those of the other Powers. Norway doubtless retained the possibility of upholding her interests, provided always that she refrained from opposing the extension of Danish sovereignty to the whole of Greenland.

7.—The outcome of all this is therefore an agreement, concluded between the Danish Minister at Christiania, on behalf of the Danish Government, and the Norwegian Minister for Foreign Affairs, on behalf of the Norwegian Government, by means of purely verbal declarations.

The validity of this agreement has been questioned, having regard, in the first place, to its verbal form, and to the competence of the Minister for Foreign Affairs.

As regards the form, it should be noted, to begin with, that as both Parties are agreed as to the existence and tenor of these declarations, the question of proof does not arise. Moreover, there does not seem to be any rule of international law requiring that agreements of this kind must necessarily be in writing, in order to be valid.

The question of the competence of the Minister for Foreign Affairs is closely connected with the contents of the agreement in question; and these have already been determined.

No arbitral or judicial decision relating to the international competence of a Minister for Foreign Affairs has been brought to the knowledge of the Court; nor has this question been exhaustively treated by legal authorities. In my opinion, it must be recognized that the constant and general practice of States has been to invest the Minister for Foreign Affairs—the direct agent of the chief of the State—with authority to make statements on current affairs to foreign diplomatic representatives, and in particular to inform them as to the attitude which the government, in whose name he speaks, will adopt in a given question. Declarations of this kind are binding upon the State.

As regards the question whether Norwegian constitutional law authorized the Minister for Foreign Affairs to make the

déclaration dont il s'agit, c'est là une question qui, à mon avis, ne concerne pas le Gouvernement danois : il appartenait à M. Ihlen de ne pas donner sa réponse sans avoir obtenu les consentements éventuellement nécessaires selon la loi norvégienne.

Tout autre est la question de savoir si la déclaration du ministre des Affaires étrangères de Norvège se trouve être viciée d'une erreur essentielle du fait qu'elle aurait été donnée en ignorant que l'extension de la souveraineté danoise entraînerait une extension correspondante du monopole et de la fermeture du pays.

Il est certain que c'était la fermeture du pays qui, en rendant impossible l'activité de chasse et de pêche dans les eaux territoriales et sur les côtes du Groënland, pouvait affecter sérieusement les intérêts norvégiens. Les documents soumis à la Cour démontrent clairement que les difficultés soulevées en 1921 par le Gouvernement norvégien, lorsque le Gouvernement danois lui demanda de renouveler par écrit la déclaration verbale de 1919, ne visaient pas l'extension de la souveraineté comme telle, mais la fermeture du pays qui dériverait de l'extension de la souveraineté.

On peut également retenir que ce point, expressément mentionné dans les communications faites à d'autres Puissances, a été passé sous silence dans la communication verbale du ministre de Danemark à Christiania au ministre des Affaires étrangères de Norvège. La mention des intérêts économiques, à côté des intérêts politiques, ne saurait être considérée comme une indication suffisante d'un fait aussi particulier que la fermeture du pays.

Mon opinion est qu'il n'y a pas eu erreur du tout, et que le silence du Gouvernement danois sur la question dite du monopole et le manque de toute observation ou réserve dans la réponse de M. Ihlen s'expliquent de la manière la plus simple par le caractère de cette démarche faite en vue d'un règlement futur. Si, toutefois, on veut supposer pour un moment que M. Ihlen se soit mépris sur les conséquences qui seraient dérivées de l'extension de la souveraineté danoise, on doit reconnaître que cette erreur ne serait pas de nature à entraîner la nullité de l'accord. Toute erreur doit être excusable ; et il n'est guère facile d'admettre qu'un gouvernement puisse ignorer les conséquences légitimes d'une extension de souveraineté ; j'ajoute que, de tous les gouvernements, le Gouvernement norvégien était le dernier à pouvoir ignorer les méthodes danoises d'administration du Groënland et le rôle qu'y joue le régime de monopole et de fermeture du pays.

Tout cela, d'ailleurs, par simple hypothèse, car, comme je l'ai dit, je suis fortement disposé à croire qu'il n'y a pas eu

declaration, that is a point which, in my opinion, does not concern the Danish Government: it was M. Ihlen's duty to refrain from giving his reply until he had obtained any assent that might be requisite under the Norwegian laws.

A question of a totally different kind is whether the declaration of the Norwegian Minister for Foreign Affairs was vitiated, owing to a mistake on a material point, i.e. because it was made in ignorance of the fact that the extension of Danish sovereignty would involve a corresponding extension of the monopoly and of the régime of exclusion.

It is manifest that the régime of exclusion, by rendering hunting and fishing operations impossible in the territorial waters and on the coasts of Greenland, might be gravely detrimental to Norwegian interests. The documents submitted to the Court clearly show that the difficulties raised by the Norwegian Government in 1921—when the Danish Government requested it to repeat in writing the verbal declaration it had given in 1919—were not aimed at the extension of sovereignty itself, but at the régime of exclusion which would result from the extension of sovereignty.

It should also be noted that this point—which was expressly mentioned in the communications made to the other Powers—was not referred to in the verbal communication made by the Danish Minister at Christiania to the Norwegian Minister for Foreign Affairs. The allusion to economic interests, in conjunction with political interests, could not be considered as a sufficient indication of something so specific as the régime of exclusion.

My own opinion is that there was no mistake at all, and that the Danish Government's silence on the so-called monopoly question, and the absence of any observation or reservation in regard to it in M. Ihlen's reply, are easily accounted for by the character of this overture, which was made with a future settlement in view. But even accepting, for a moment, the supposition that M. Ihlen was mistaken as to the results which might ensue from an extension of Danish sovereignty, it must be admitted that this mistake was not such as to entail the nullity of the agreement. If a mistake is pleaded it must be of an excusable character; and one can scarcely believe that a government could be ignorant of the legitimate consequences following upon an extension of sovereignty; I would add that, of all the governments in the world, that of Norway was the least likely to be ignorant of the Danish methods of administration in Greenland, or of the part played therein by the monopoly system and the régime of exclusion.

The foregoing is merely by way of supposition, because, as I have said, I am strongly inclined to think that there

d'erreur et que le silence gardé sur ce point par le Gouvernement danois, aussi bien que par le Gouvernement norvégien, tient à la nature propre des déclarations faites de part et d'autre. La situation du Gouvernement danois à l'égard des autres Puissances était différente, car il leur demandait une déclaration destinée à régler définitivement la question. D'autre part, il est facile de comprendre que le Gouvernement norvégien n'ait pas cru devoir se préoccuper particulièrement de ce point, puisque l'ensemble de la question allait être repris et examiné plus tard.

Ceci m'amène à la dernière question que soulève le caractère obligatoire de l'accord de 1919 : celle de savoir si la rupture des négociations par le Gouvernement danois en 1921 a pu donner au Gouvernement norvégien le droit de se délier de son engagement.

L'accord fut conclu en vue d'un règlement de la question du Groënland par la Conférence de la Paix. Cette manière de régler la question, suggérée par le Gouvernement danois pour des motifs d'opportunité, ne semble cependant pas avoir été une condition essentielle de l'assentiment donné par le Gouvernement norvégien à la demande danoise : le Gouvernement norvégien n'a jamais prétendu que la déclaration faite en son nom au Gouvernement danois aurait perdu sa valeur parce que ce Gouvernement n'aurait pas soumis la question à la Conférence de la Paix et, au lieu de cela, aurait fait des démarches individuelles auprès des Puissances.

En revanche, il était essentiel qu'un règlement eût lieu : la Norvège n'avait donné son assentiment au désir du Gouvernement danois d'étendre sa souveraineté à l'ensemble du Groënland qu'en vue d'un règlement futur de la question, à l'occasion duquel elle aurait pu faire valoir ses intérêts et demander qu'ils fussent équitablement protégés. Aussi je suis d'avis que, si vraiment le Gouvernement danois avait prétendu se tenir à l'accord de 1919 et le considérer comme un règlement définitif et complet de la question, et s'il s'était refusé à négocier et à prendre en considération les demandes de la Norvège, il serait allé à l'encontre de l'accord lui-même et le Gouvernement norvégien aurait eu le droit de se déclarer délié de son engagement.

Tel n'est cependant pas le cas. L'impression qui, à mon avis, se dégage de la lecture de la correspondance diplomatique entre les deux Gouvernements, à partir de 1921, est plutôt que le Gouvernement danois était disposé à faire de son mieux pour assurer, sous réserve de sa souveraineté, les intérêts de chasse et de pêche des Norvégiens sur la côte orientale du Groënland. S'il est vrai que ce fut le Gouverne-

was no mistake, and that the silence observed on this point, both by the Danish and Norwegian Governments, is attributable to the very nature of the declarations made by the two Parties. In regard to the other Powers, the situation of the Danish Government was different, as it was asking them for declarations which would definitively settle the question. On the other hand, it is easy to understand that the Norwegian Government should have thought it unnecessary to dwell particularly on this point, since the whole question was going to be brought up and examined on a later occasion.

This leads me to the last question which arises in connection with the binding character of the agreement of 1919; viz. whether the breaking off of the negotiations by the Danish Government in 1921 entitled the Norwegian Government to consider itself released from its undertaking.

The agreement was concluded with a view to the settlement of the Greenland question by the Peace Conference. This method of dealing with the question, which was suggested by the Danish Government for reasons of expediency, does not, however, appear to have been an essential condition of the Norwegian Government's assent to the Danish request. The Norwegian Government has never contended that the declaration made on its behalf to the Danish Government had lost its value because that Government did not submit the question to the Peace Conference but, instead of doing so, made overtures to individual Powers.

On the other hand, it was essential that there should be a settlement. Norway had only given her assent to the Danish Government's desire to extend its sovereignty to the whole of Greenland with a view to a future settlement of the question, when she would have an opportunity of urging her interests and demanding that they should be equitably safeguarded. I am, accordingly, of opinion that, if the Danish Government had really claimed to abide by the agreement of 1919 and to consider it as a final and complete settlement of the question, and if it had refused to negotiate or to take the Norwegian demands into consideration, it would have been acting in a sense contrary to the agreement itself and the Norwegian Government would have been entitled to declare itself released from its engagement.

This was not, however, what occurred. The impression which, I think, emerges from a perusal of the diplomatic correspondence between the two Governments, from 1921 onwards, is rather that the Danish Government was prepared—saving its right of sovereignty—to do its utmost to safeguard the Norwegian hunting and fishing interests on the eastern coast of Greenland. It is true that it was the Danish Government

ment danois qui rompit en 1921 — et peut-être d'une manière un peu brusquée — les négociations, il n'est pas moins vrai que ces négociations furent reprises, et il est constant que la Convention de 1924 a, dans une large mesure, donné satisfaction aux désirs du Gouvernement norvégien.

Dans ces circonstances, je suis d'avis que l'accord valablement contracté en 1919 a gardé sa valeur.

8. — C'est donc sur la base de cet accord, qui, entre les Parties, prime le droit général, que le différend aurait dû être résolu.

Les conséquences qui découlent de cet accord semblent pouvoir être résumées de la manière suivante :

a) Le Danemark ayant admis en 1919, vis-à-vis de la Norvège, qu'il y avait des parties du Groënland qui n'étaient pas encore soumises à sa souveraineté, ne pouvait maintenant invoquer une souveraineté sur l'ensemble du Groënland antérieure à cette date. Comme le territoire visé par la déclaration d'occupation norvégienne du 10 juillet 1931 est incontestablement une des parties du Groënland qui, selon l'attitude prise par le Gouvernement danois en 1919, n'étaient pas soumises à la souveraineté danoise, ce territoire doit être considéré comme *nullius* à moins que, par des faits postérieurs à 1919 et conformément au droit international, le Danemark y ait étendu sa souveraineté ; aucun fait de ce genre n'est cependant allégué par le Gouvernement danois.

b) La Norvège, ayant contracté l'engagement de ne pas s'opposer à l'extension de la souveraineté danoise sur l'ensemble du Groënland, était en toute première ligne obligée de ne pas occuper elle-même une partie quelconque de cette région, en la soustrayant ainsi à la possibilité de l'extension de la souveraineté du Danemark.

Il ne reste qu'à appliquer ces conséquences de l'accord de 1919 aux demandes des deux Parties.

Le Gouvernement danois demande à la Cour de dire et juger « que la déclaration d'occupation promulguée par le Gouvernement norvégien en date du 10 juillet 1931, ainsi que toutes mesures prises à cet égard par ce même Gouvernement, constituent une infraction à l'état juridique existant, et, par conséquent, sont illégales et non valables ».

L'occupation norvégienne, ayant été effectuée en violation d'un engagement valablement contracté, constitue une infraction à l'état juridique existant et, par conséquent, est illégale : dans ces limites, la Cour aurait donc dû faire droit à la demande du Gouvernement danois.

Par contre, au point de vue auquel je me place, et sous réserve d'autres questions que je ne veux pas examiner, la

that broke off the negotiations—perhaps somewhat abruptly—in 1921; but it is equally true that these negotiations were resumed, and it is admitted that the Convention of 1924 went a long way to meet the wishes of the Norwegian Government.

In these circumstances, I consider that the agreement, which was validly concluded in 1919, has retained its force.

8.—It is consequently on the basis of that agreement which, as between the Parties, has precedence over general law, that the dispute ought to have been decided.

The results which flow from this agreement may be summarized as follows:

(a) As Denmark admitted to Norway in 1919 that there were parts of Greenland which were not yet subject to her sovereignty, she could not now adduce a sovereignty over the whole of Greenland, existing prior to that date. As the territory affected by the Norwegian declaration of occupation of July 10th, 1931, is indubitably one of the parts of Greenland which—according to the Danish Government's position in 1919—were not subject to Danish sovereignty, that territory must be considered as a *terra nullius*, unless Denmark could be shown to have extended her sovereignty to it by acts subsequent to 1919, and in conformity with international law; but no such fact has been adduced by the Danish Government.

(b) As Norway had undertaken not to oppose the extension of Danish sovereignty over the whole of Greenland, she was, before everything else, bound not to occupy any part of this region herself, thereby making it impossible for Danish sovereignty to be extended to it.

All that now remains is to apply the consequences of the agreement of 1919 to the submissions of the two Parties.

The Danish Government asks the Court to give judgment to the effect "that the promulgation by the Norwegian Government of the declaration of occupation of July 10th, 1931, and any steps taken in this respect by the Norwegian Government, constitute a violation of the existing legal situation and are consequently unlawful and invalid".

As the Norwegian occupation was effected in violation of an undertaking validly assumed, it constitutes a violation of the existing legal situation, and it is therefore unlawful: within those limits the Court should, therefore, have acceded to the Danish Government's submission.

On the other hand, regarding the question from the standpoint that I have taken, and apart from certain other questions

Cour n'aurait pas pu déclarer l'occupation non valable si par « non valable » on entend « nulle et non avenue » ou « inexistante ». Un acte juridique n'est inexistant que s'il manque de quelques-uns des éléments qui lui sont essentiels : telle est l'occupation d'un territoire appartenant à un autre État, car la qualité *nullius* du territoire occupé est un élément essentiel de l'occupation comme moyen d'acquérir la souveraineté territoriale. Mais telle n'est pas l'occupation d'un territoire *nullius* accomplie par un État souverain conformément au droit des gens, du seul fait que l'État occupant s'était engagé à ne pas occuper. Il aurait donc appartenu au Gouvernement norvégien de révoquer l'occupation illégalement accomplie, sans préjudice du droit, pour le Gouvernement danois, de s'adresser à la Cour et de demander la constatation de cette obligation à titre de réparation de l'acte illicite (Arrêt n° 13, p. 47).

Le Gouvernement norvégien, à son tour, a saisi la Cour d'une demande reconventionnelle ainsi conçue :

« Dire et juger que le Danemark n'a pas souveraineté sur l'Eirik-Raudes-Land ;

que la Norvège a acquis la souveraineté sur l'Eirik-Raudes-Land ».

A mon avis, il résulte de toute la procédure écrite et orale que le premier alinéa est destiné à servir de motif au deuxième et que, partant, on est en présence d'une seule demande, dont l'objet est de faire constater par la Cour que l'occupation effectuée par le Gouvernement norvégien est légale et valable. Cette demande devait, selon moi, être rejetée, car un acte illégal ne peut servir de base à une action en justice.

(Signé) D. ANZILOTTI.

which I do not propose to examine, the Court could not have declared the occupation invalid, if the term "invalid" signifies "null and void". A legal act is only non-existent if it lacks certain elements which are essential to its existence. Such would be the occupation of territory belonging to another State, because the status of a *terra nullius* is an essential factor to enable the occupation to serve as a means of acquiring territorial sovereignty. But this does not hold good in the case of the occupation of a *terra nullius* by a sovereign State in conformity with international law, merely because the occupying State had undertaken not to occupy it. Accordingly, it would have been for the Norwegian Government to revoke the occupation unlawfully carried out, without prejudice to the Danish Government's right to apply to the Court, as reparation for the unlawful act, to place this obligation on record (Judgment No. 13, p. 47).

The Norwegian Government, in its turn, has submitted the following counter-claim :

"that Denmark does not possess sovereignty over Eirik Raudes Land ;
that Norway has acquired sovereignty over Eirik Raudes Land".

In my view, it follows from the whole of the written and oral proceedings that the first paragraph is designed to supply the ground for the second and that, accordingly, there is only one claim the aim of which is to obtain a declaration from the Court that the occupation effected by the Norwegian Government is lawful and valid. This claim should, in my view, be rejected, for an unlawful act cannot serve as the basis of an action at law.

(Signed) D. ANZILOTTI.