

OPINION DISSIDENTE DE M. VOGT

La Saga raconte que Gunnbjörn Ulvsson, qui, vers 900, quitta la Norvège pour l'Islande, fut emporté vers l'ouest par la tempête. Il vit une grande terre et quelques îles à l'ouest et réussit ensuite à atteindre l'Islande. Plus tard, deux habitants de l'Islande partirent à la recherche des îles observées par Gunnbjörn et, suivant la Saga, ils auraient trouvé le Groënland et y auraient passé l'hiver.

Cependant, on regarde généralement Eirik Raude (Eric le Rouge) comme celui qui découvrit le Groënland ; il était né en Norvège vers 950 et partit pour l'Islande vers 970. Vers 980, il alla au Groënland. Il trouva la terre habitable du sud-ouest, y passa trois hivers et visita la côte de l'ouest, du cap Farvel jusque très loin vers le nord. C'est lui qui nomma le pays « Groënland ».

En 984, Eirik Raude commença la colonisation sur la côte sud-ouest. Les habitants de l'Islande qui l'accompagnaient étaient d'origine norvégienne récente, l'Islande ayant été colonisée par les Norvégiens à partir de 870. Il n'est pas facile de fixer la date à partir de laquelle on peut dire que l'Islande est devenue un État distinct. Durant la période qui suivit, l'immigration au Groënland se poursuivit d'Islande et de Norvège.

Les communications du Groënland avec l'étranger étaient dirigées en partie vers l'Islande, mais surtout vers la Norvège, d'où provenaient les marchandises dont les colons avaient besoin.

En 1261, les Groënlandais se donnèrent librement au roi de Norvège, et le roi promit d'entretenir une navigation régulière à destination des colonies au Groënland.

Cette navigation régulière, qui était une condition essentielle pour les Groënlandais, cessa en 1410 et, dans leur isolement, les colons succombèrent, au cours du xv^{me} siècle, sous la rigueur de la nature et sous les attaques des Esquimaux aborigènes venant du Nord, qui détruisirent les colonies.

Pendant les siècles suivants, un certain nombre d'expéditions partirent pour le Groënland, mais aucune relation régulière ne fut établie ni aucune colonisation entreprise.

Ce ne fut qu'au commencement du xviii^{me} siècle que les rapports réguliers furent rétablis avec le Groënland, après que le pasteur norvégien Hans Egede eut réussi à créer la Compagnie groënlandaise de Bergen. En 1723, dans le privilège octroyé à ladite compagnie, le roi de Norvège et de Danemark

DISSENTING OPINION BY M. VOGT.

[*Translation.*]

According to the Saga, Gunnbjörn Ulfsson, who left Norway for Iceland, about the year 900, was driven westwards by a storm. He saw a large country and some islands to the West and subsequently succeeded in reaching Iceland. Later, two inhabitants of Iceland set out to search for the islands seen by Gunnbjörn and, according to the Saga, they reached Greenland and passed the winter there.

Eirik Raude (Eric the Red) is, however, generally regarded as the discoverer of Greenland; he was born in Norway about 950 and left for Iceland about 970. About 980 he went to Greenland. He reached the habitable region on the South-West, spent three winters there and visited the West coast from Cape Farvel to a point far to the North. He it was who named the country "Greenland".

In 984, Eirik Raude began the colonization of the South-West coast. The inhabitants of Iceland who accompanied him were of recent Norwegian origin, the colonization of Iceland by Norwegians having begun in 870. It is not easy to fix the precise date from which it may be said that Iceland became a distinct State. During the ensuing period, immigration to Greenland continued from Iceland and Norway.

As regards communications between Greenland and other countries, these were directed partly towards Iceland, but mainly towards Norway, whence came the goods which the settlers needed.

In 1261, the Greenlanders submitted themselves of their own free will to the King of Norway, who promised to maintain regular navigation to the colonies in Greenland.

This regular navigation, which was essential to the Greenlanders, ceased in 1410 and thus isolated, the settlers succumbed in the course of the xvth century to the rigours of the climate and the attacks of native Eskimos from the North who destroyed the colonies.

In the following centuries, some expeditions set out for Greenland, but no regular communications were established and no colonization undertaken.

Only at the beginning of the xviiith century were regular communications with Greenland re-established, after the Norwegian Pastor Hans Egede had succeeded in forming the Greenland Company of Bergen. In 1723, the King of Norway and Denmark, in the concession granted to this company,

exprima son intention de rétablir les anciens rapports commerciaux entre la Norvège et « le pays de Groënland appartenant à Notre Royaume de Norvège ». Hans Egede partit pour le Groënland en 1721 et, la même année, y fonda la première colonie. Ceci fut le commencement de la deuxième colonisation norvégienne du Groënland, qui s'étendit graduellement au cours du XVIII^{me} siècle. Les colonies ainsi créées restèrent possessions de la Norvège jusqu'en 1814, lorsque le roi de Danemark et de Norvège, par le Traité de Kiel, céda au roi de Suède le royaume de Norvège, — « la Groënlande, les isles de Ferrøe et l'Islande non comprises ».

Le Traité de Kiel fut conclu le 14 janvier et les instruments de ratification échangés le 9 février 1814. Par une lettre ouverte du 18 janvier 1814, le roi Frédéric VI délia ses sujets norvégiens de leur serment de fidélité. La Norvège soutint que ce fut par cet acte que son union avec le Danemark fut dissoute. Le peuple norvégien ne reconnaissait pas le Traité de Kiel comme obligatoire pour lui ; il jugeait qu'il n'était pas dans le pouvoir d'un roi de céder une nation, contre la volonté de celle-ci, à un autre roi. Ainsi, le peuple norvégien prit pour lui-même sa souveraineté complète. Une union entre la Norvège et la Suède fut conclue le 4 novembre 1814. Le 10 du même mois, le ministre des Affaires étrangères de Suède écrivit ce qui suit dans des instructions aux représentants diplomatiques de la Suède à l'étranger : « Ce n'est pas aux stipulations du traité de Kiel, mais à la confiance de la nation norvégienne que nous devons la réunion de la Norvège à la Suède. »

*

La question principale, dans l'affaire actuellement devant la Cour, est celle de la souveraineté danoise sur le territoire en litige, question qui a généralement été présentée pendant la procédure sous la forme suivante : souveraineté du Danemark sur le Groënland tout entier.

En abordant cette question, il faut tout d'abord étudier les conséquences juridiques des démarches faites de 1915 à 1921 par le Gouvernement danois auprès des diverses Puissances.

La manière de voir du Gouvernement danois dans la question de la souveraineté danoise fut définie dans un rapport, du 1^{er} août 1916, fait à S. M. le roi de Danemark par son ministre des Affaires étrangères. Dans ce rapport, il est dit : « Il me semble enfin être de grande importance que les États-Unis d'Amérique ont offert de donner simultanément avec la signature d'une convention éventuelle [relative aux Antilles danoises] 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

expressed his intention of re-establishing the old commercial intercourse between Norway and "the country of Greenland belonging to Our Kingdom of Norway". Hans Egede left for Greenland in 1721 and, in the same year, founded the first colony there. This marked the beginning of the second Norwegian colonization of Greenland, which gradually extended in the course of the XVIIIth century. The colonies thus established remained Norwegian possessions until 1814, when the King of Denmark and Norway, by the Treaty of Kiel, ceded the kingdom of Norway to the King of Sweden—"Greenland, the Ferroe Isles and Iceland excepted".

The Treaty of Kiel was concluded on January 14th, 1814, and ratifications were exchanged on February 9th, 1814. In an open letter, dated January 18th, 1814, King Frederick VI released his Norwegian subjects from their oath of allegiance. Norway maintained that her union with Denmark was dissolved by this letter. The Norwegian nation did not recognize the Treaty of Kiel as binding upon them; they held that it was not within the power of a king to cede a nation, against its will, to another king. Accordingly, the Norwegian nation assumed for itself full sovereignty. A union between Norway and Sweden was concluded on November 4th, 1814. On the 10th of the same month, the Swedish Minister for Foreign Affairs wrote as follows in instructions addressed to Swedish diplomatic representatives abroad: "We owe the union of Norway to Sweden not to the provisions of the Treaty of Kiel but to the trust of the Norwegian nation."

*

The main question in the case before the Court is that of Danish sovereignty over the disputed territory, and this question has generally been presented in the course of the proceedings as the question of Danish sovereignty over Greenland as a whole.

In approaching this question, we must in the first place consider the legal consequences of the overtures made by the Danish Government to various Powers between 1915 and 1921.

The standpoint of the Danish Government in the question of Danish sovereignty was defined in a report made on August 1st, 1916, to His Majesty the King of Denmark by his Minister for Foreign Affairs. This report contains the following: "Finally, it appears to me most important that the United States of America have offered to make, simultaneously with the signature of a convention [concerning the Danish West Indies], an official declaration to the effect that the Government of the United States of America would not object to the Danish Government extending their sovereignty to include the whole of

à comprendre le Groënland tout entier, mesure par laquelle il sera créé un appui précieux pour le développement et le maintien futur des intérêts danois dans la possession en question.... »

Dans les écritures, on trouve les expressions employées par le Danemark vis-à-vis des gouvernements étrangers pour obtenir l'extension de la souveraineté danoise sur tout le Groënland. Ces expressions varient. Dans les instructions du 2 mars 1920, données par le ministre des Affaires étrangères danois, il est dit : « Il serait désirable que le Gouvernement danois puisse étendre sa sollicitude, par sa souveraineté, au Groënland tout entier. » Par cette expression, le Gouvernement danois a indiqué pour ainsi dire la raison matérielle de sa démarche. L'idée formelle est énoncée dans les mots suivants : « Ayant reçu cette déclaration [des États-Unis d'Amérique], il [le Gouvernement danois] s'est proposé de chercher à obtenir également la reconnaissance par d'autres Puissances de la souveraineté du Danemark sur le Groënland », et encore : « Je vous prie donc de chercher à obtenir que le Gouvernement italien [britannique, etc.] reconnaisse officiellement la souveraineté du Danemark sur le Groënland tout entier. » Dans ces mêmes instructions, le Gouvernement danois informe ses ministres à l'étranger qu'« une prise de possession effective au nom du Danemark » a été effectuée à l'égard d'un certain district au Groënland qui avait été « en dehors des districts jusque-là soumis à l'administration danoise », et encore « qu'une prise de possession formelle du Groënland dans sa totalité n'a pas eu lieu ». Une instruction du 12 juillet 1919, donnée par le ministre danois des Affaires étrangères au ministre de Danemark à Oslo, contient la phrase suivante : « Je vous prie cependant ¹ 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 à ladite Commission » (à Paris).

Toutes ces expressions traduisent la même idée, à savoir que le Danemark ne possédait pas jusque-là la souveraineté sur le Groënland tout entier. Les parties du Groënland qui n'ont pas été soumises à l'administration danoise pour le Groënland et à l'égard desquelles une prise de possession effective ou même formelle n'a pas eu lieu, ne peuvent pas être regardées comme soumises à la souveraineté danoise. C'est pourquoi les notes envoyées par les ministres de Danemark ayant reçu de telles instructions emploient tout ensemble des expressions telles que « étendre à tout le Groënland sa souveraineté »,

¹ Le texte danois est ainsi conçu : « *De bedes imidlertid under samtalen fremhæve....* »

Greenland; such a step would afford valuable support to the future development and maintenance of Danish interests in the possession in question....”

In the documents submitted, we find the expressions used by Denmark in her representations to foreign governments with a view to securing the extension of Danish sovereignty to all Greenland. These expressions vary. The instructions of March 2nd, 1920, given by the Danish Minister for Foreign Affairs, contain the following: “It is desirable that the Danish Government should extend its care, by means of its sovereignty, to the whole of Greenland.” By this expression the Danish Government indicated what may be called the substantial motive of its overtures. The ostensible reason is stated as follows: “Having got this declaration [that of the United States of America], it [the Danish Government] proposes also to obtain recognition by other Powers of Danish sovereignty over Greenland”, and again: “I request you therefore to endeavour to obtain from the Italian [British, etc.] Government official recognition of Danish sovereignty over all Greenland.” In the same instructions, the Danish Government informed its Ministers abroad that “effective possession” has been taken “in the name of Denmark” of a certain district in Greenland which had been “outside the districts hitherto under the Danish administration”, and again “that formal possession of Greenland as a whole has not been taken”. An instruction of July 12th, 1919, issued by the Danish Minister for Foreign Affairs to the Danish Minister at Oslo contains the following sentence: “I will, on the other hand, ask you¹ to bring out in the course of the conversation that the Danish Government has for some years past 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” (at Paris).

All these expressions convey the same idea, namely, that Denmark had not hitherto possessed sovereignty over all Greenland. The parts of Greenland which have not been brought under the Danish Greenland Administration and of which possession has not been effectively or even formally taken, cannot be regarded as under Danish sovereignty. For this reason the notes despatched by the Danish Ministers, who had received these instructions, all contain expressions such as “extend her sovereignty to all Greenland”; “extend her care, by means of her sovereignty, to all Greenland”; or, “extension of Danish

¹ The Danish text reads as follows: “*De bedes imidlertid under samtalen fremhæve....*”

« étendre sa sollicitude, par sa souveraineté, au Groënland tout entier », ou « extension de la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland ». On ne trouve aucun renseignement quant à une réprimande ou à une rectification adressée aux ministres de Danemark à l'étranger qui, donnant suite aux instructions, se sont servis des expressions « étendre », ou « extension de », « la souveraineté danoise ». En réalité, ces ministres n'ont fait que donner une expression exacte à l'idée contenue dans les instructions mêmes. La dernière note est celle de janvier 1921 au Gouvernement norvégien. On y lit : « Le Gouvernement danois comptait d'autre part qu'une extension de la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland ne rencontrerait pas non plus de difficultés de la part du Gouvernement norvégien. » Cette référence à la demande présentée verbalement en 1919 n'indique aucune réserve au regard de l'expression « extension de la souveraineté ».

En décembre 1915 déjà, le ministre de Danemark à Washington, dans une note au secrétaire d'État des États-Unis, parla de « l'extension de la sollicitude du Danemark et de sa souveraineté à l'ensemble du Groënland », et le ministre de Danemark à Paris employait, dans sa note au Gouvernement français en 1920, les mots : « étendre à tout le Groënland sa souveraineté ».

Si le Gouvernement danois avait eu l'idée que de pareilles expressions n'étaient pas correctes, il aurait sans doute pris grand soin de mettre en garde ses ministres à l'étranger contre l'usage des mots qui ont été cités plus haut.

Les réponses des gouvernements auxquels le Danemark s'était adressé indiquent aussi pour la plupart que ces gouvernements se rendaient compte qu'il s'agissait d'une extension future de la souveraineté danoise. On peut aussi renvoyer à l'histoire des négociations dano-américaines au sujet de la vente des Antilles, telles qu'elles sont relatées par Charles Callan Tansill dans un ouvrage récent : *The Purchase of the Danish West Indies*.

Certes, le Gouvernement danois avait à plusieurs occasions, pendant le XIX^{me} siècle, exprimé au Danemark la conviction que le Danemark avait la souveraineté sur tout le Groënland.

Toutefois, au cours du même siècle, il y a eu assez d'exemples d'actes et de déclarations officiels qui prouvent une conviction contraire. Ainsi : l'expédition Graah (1829-1830), qui agit « sur les instructions du roi », les expéditions Holm (1883-1885) et Ryder (1891-1892), organisées par l'État danois, étaient toutes sous le commandement des officiers de la Marine royale danoise, et elles prirent toutes les trois des terrains sur la côte orientale en possession au nom du roi. Ces occupations formelles

sovereignty to the whole of Greenland". There is no trace of the despatch of any rebuke or correction to the Danish Ministers abroad who, in carrying out their instructions, used the expressions "extend", or "extension of", "Danish sovereignty". In point of fact, these Ministers merely gave accurate expression to the idea embodied in the instructions themselves. The last note is that of January, 1921, to the Norwegian Government. In this we read: "The Danish Government also reckoned on an extension of Danish sovereignty to all Greenland not meeting with difficulties on the part of Norway." This reference to the request made verbally in 1919 makes no qualification as regards the expression "extension of sovereignty".

Already in December 1915, the Danish Minister in Washington, in a note to the United States Secretary of State, had spoken of "the extension of the care and suzerainty of Denmark to the whole of Greenland", and the Danish Minister in Paris, in his note to the French Government in 1920, used the words: "extend her sovereignty to all Greenland".

If the Danish Government had believed that such expressions were not correct, it would no doubt have taken every care to warn its Ministers abroad to avoid making use of the words which have been quoted above.

The replies of the governments whom Denmark had approached also show, for the most part, that these governments considered that what was desired was a future extension of Danish sovereignty. I would also refer in this connection to the history of the Danish-American negotiations concerning the sale of the Antilles, as related by Charles Callan Tansill in a recent work: *The Purchase of the Danish West Indies*.

It is true that on various occasions, in the sixteenth century, the Danish Government had expressed its conviction, in Denmark, that the sovereignty over the whole of Greenland belonged to Denmark.

On the other hand, during the same century, there had been no small number of official acts and declarations which revealed an opposite conviction. Thus, the expedition of Graah (1829-1830), which acted "under instructions from the King", and the expeditions of Holm (1883-1885) and Ryder (1891-1892) organized by the Danish State, were all commanded by officers of the Royal Danish Navy; and all three of them took possession of lands on the East coast in the name

n'avaient pas de conséquences juridiques, mais montrent bien que le Gouvernement danois n'était pas convaincu qu'il possédait la souveraineté sur le Groënland tout entier. Cette conception fut aussi exprimée par le ministre danois de la Marine à une séance au Folketing pendant la session de 1880-1881, lorsqu'il parla de l'exploration de la côte orientale du Groënland. Le ministre dit : « Il est bien naturel qu'une étendue de côte située si près de colonies appartenant à la Couronne danoise, soit explorée sur l'initiative danoise.... »

L'expédition Holm avait été préparée par la Commission pour l'exploration du Groënland. Cette Commission écrivit au ministère de la Marine au sujet des recherches que devait faire le Danemark « quand il s'agit de territoires qui, en partie sont soumis à l'État danois, en partie confinent aux précédents ». Le Gouvernement suivit le conseil de la Commission ; rien ne montre qu'il n'accepta pas l'argumentation précitée.

Dans un rapport soumis au roi de Danemark par le ministre de l'Intérieur à l'occasion de la concession Tayler, octroyée en 1863, le ministre souligna que personne ne contestait la souveraineté danoise sur la côte orientale du Groënland. Dans le même rapport, il est également souligné que M. Tayler « s'engage à prendre en possession au nom de Votre Majesté toute nouvelle partie de la côte à laquelle pourrait s'étendre l'expédition.... ». La concession même stipule que « tout établissement sera placé sous la souveraineté de la Couronne danoise.... ».

Il n'est pas possible de trouver dans de telles contradictions une attitude nette, ni une conviction ferme.

Au commencement du présent siècle, il faut noter la loi du 27 mai 1908, qui dit entre autres choses :

« le Groënland du Sud comprend la contrée située entre le cap Farvel et le Nordre-Stroem-Fjord, ce dernier compris ; le Groënland du Nord comprend le reste du territoire danois sur la côte occidentale.... »

Dans une note au Gouvernement britannique, du 20 juillet 1920, le Gouvernement danois maintient que la souveraineté danoise sur tout le Groënland était acquise par prescription (« *by prescriptive right* »). Ladite note était occasionnée par la crainte qu'un différend n'éclatât sur la question de préemption entre deux des grandes Puissances auxquelles le Danemark s'était adressé. Dans une dépêche du 21 décembre 1921, le ministre de Norvège à Copenhague a rapporté comme résultat des démarches faites par lui auprès du Gouvernement danois que ledit Gouvernement « a, par égard pour l'Amé-

of the King. These formal acts of occupation did not produce any legal effects; but they are clear evidence that the Danish Government was not convinced that it possessed sovereignty over the whole of Greenland. This attitude was also expressed by the Danish Minister of Marine at a meeting of the Folketing, in the session of 1880-1881, in a speech which he made on the exploration of the East coast of Greenland. On that occasion the Minister said: "It is in every way natural that a part of the coast lying so near to the colonies belonging to the Danish Crown should be explored at the initiative of Denmark...."

The Holm expedition had been organized by the Commission for the Exploration of Greenland. This Commission wrote to the Ministry of Marine concerning the explorations which it behoved Denmark to undertake "in regard to territories, which are in part subject to the Danish State, and in part adjacent to the territories that are subject". The Government followed the advice of the Commission. There is nothing to show that it did not accept the argument mentioned above.

In a report submitted to the King of Denmark by the Minister of the Interior, in connection with the Tayler concession, granted in 1863, the Minister points out that no one disputed Danish sovereignty on the East coast of Greenland. In the same report it is also emphasized that Mr. Tayler "undertakes to take possession in Your Majesty's name of any new part of the coast which may be reached by the expedition....". The actual concession stipulates that "any station shall come under the sovereignty of the Danish Crown....".

Such contradictions cannot be regarded as evidence of a definite attitude, or of a firm conviction.

At the beginning of the present century, we have to note the law of May 27th, 1908, which lays down, *inter alia*:

".... Southern Greenland comprises the country situated between Cape Farewell and the Nordre-Strom-Fiord, including the latter; Northern Greenland includes the remainder of the Danish territory on the western coast...."

In a note to the British Government, dated July 20th, 1920, the Danish Government maintains that Danish sovereignty over all Greenland was acquired "by prescriptive right". This note was occasioned by the fear lest a dispute might arise on the question of pre-emption between two of the Great Powers whom Denmark had approached. In a despatch dated December 21st, 1921, the Norwegian Minister at Copenhagen had reported, as a result of overtures made by him to the Danish Government, that the last-named Government "has refused, out of deference for America, to

rique, refusé d'accepter la réserve formulée par la Grande-Bretagne tendant à établir en faveur de celle-ci un droit de préemption au cas où, à l'avenir, le Danemark voudrait aliéner le Groënland. Le Gouvernement britannique s'est alors borné à se réserver le droit d'être informé si le Danemark se décidait jamais à cette aliénation du Groënland. Et si je l'ai bien compris, il faut regarder cette réserve comme ayant été acceptée par le Danemark. » L'argumentation, dans la note du 20 juillet 1920 par laquelle le Danemark, dans une situation diplomatique difficile, prétend à une souveraineté ancienne par prescription, ne peut avoir un grand poids.

Les juristes danois les plus éminents de ces derniers temps ont soutenu que les possessions danoises au Groënland étaient limitées, et ils ont parlé d'une occupation ou d'une prise de possession effective d'une manière valable en droit international comme la base nécessaire de cette souveraineté.

Les déclarations de 1915 à 1921 étaient des déclarations librement données, pour ainsi dire, à la communauté des nations. En déclarant ainsi officiellement à un certain nombre de Puissances qu'il ne possédait pas encore la souveraineté sur l'ensemble du Groënland, le Gouvernement danois s'est privé du droit de faire valoir une prétention à une souveraineté ancienne sur tout le Groënland. Accorder à un gouvernement le droit de mettre en avant des prétentions à une souveraineté d'ancienne date, quelques années après que ce même gouvernement avait proclamé solennellement qu'il ne possédait pas cette souveraineté, serait ouvrir la porte à des incertitudes internationales.

*

Il est maintenant nécessaire d'examiner la question de savoir si le Danemark a acquis, après 1921, la souveraineté sur le territoire en litige.

Évidemment, le Danemark a eu l'*animus possidendi* pendant cette époque; mais avait-il le *corpus possessionis*? Il s'agit ici d'un terrain où les ressortissants d'une autre nation ont exercé une activité assez régulière, au moins depuis et probablement bien avant 1889, « un terrain favori des chasseurs norvégiens », sans que le Danemark ait essayé d'exercer une souveraineté vis-à-vis de ces étrangers. Et cela même après l'avertissement du 16 juin 1921 par lequel l'ensemble des côtes et îles dépendantes du Groënland furent fermées aux bâtiments de nationalité étrangère. Il s'agit d'un territoire sur lequel la souveraineté est contestée, territoire visité en 1930 par une expédition officielle danoise sous le commandement d'un officier de la marine danoise sans que cet officier fit quoi que ce soit au sujet des accusations graves élevées

accept the demand of Great Britain for a right of pre-emption, in case Denmark should desire, in the future, to alienate Greenland. The British Government then contented itself with reserving its right to be informed in case Denmark should ever contemplate thus alienating Greenland. And if I have rightly understood, Denmark must be regarded as having accepted that reservation." The argument put forward in the note of July 20th, 1920, by Denmark, finding herself in a difficult diplomatic position, to the effect that she possessed an ancient sovereignty, acquired by prescriptive right, cannot be allowed very much weight.

The most eminent Danish jurists of recent times have maintained that the Danish possessions in Greenland were limited, and they have spoken of an effective occupation, or taking into possession, in such a way as to be valid in international law, as being a necessary basis for Danish sovereignty.

The declarations of 1915 to 1921 were declarations freely made, so to speak, to the community of nations. In thus officially declaring to a certain number of Powers that it did not yet possess sovereignty over the whole of Greenland, the Danish Government debarred itself from claiming to possess an ancient sovereignty over the whole of Greenland. To concede the right of a government to put forward claims to an ancient sovereignty, only a few years after that very government has solemnly proclaimed that it did not possess that sovereignty, would be to open the door to instability in international affairs.

*

It is next necessary to consider whether Denmark acquired sovereignty over the territory in dispute, subsequently to 1921.

It is clear that Denmark had the *animus possidendi* during that period; but did she have the *corpus possessionis*? The region in question is one where the citizens of another nation have engaged in fairly regular activities, certainly since, and probably long before, 1889—"a favourite resort of the Norwegian hunters"—without Denmark having attempted to exercise sovereignty over those foreigners. And these activities continued, even after the proclamation of June 16th, 1921, under which the whole of the coasts and adjoining islands of Greenland were closed to ships of foreign nationality. It is a territory, the sovereignty over which is disputed, a territory which was visited in 1930 by a Danish official expedition under the command of a Danish naval officer, without any action whatever being taken by him in regard to the serious

par une société danoise contre les chasseurs norvégiens qui se trouvaient sur ce terrain. En fait, il n'interrogea même pas ces accusés. Il s'agit d'un territoire compris dans les districts visés par l'ancien premier ministre danois, M. Christensen, quand il défendait la Convention de 1924 par les mots suivants :

« Comme nous n'avons ni bâtiments de guerre dans les eaux du Groënland, ni une police capable de les chasser [à savoir les chasseurs norvégiens], nous n'avons pas de moyens pour intervenir. »

Cette déclaration conservait encore, en juillet 1931, sa validité.

Il a été dit au nom du Gouvernement danois que les administrateurs d'Angmagssalik et de Scoresbysund, à la compétence desquels des limites géographiques n'ont pas été mises, ont été depuis 1894 (?) et sont toujours les représentants locaux de l'État danois au Groënland oriental. Cette assertion a été contestée du côté norvégien : on a allégué que les fonctionnaires, dans ces deux stations, n'ont aucun titre à exercer une autorité officielle, et qu'ils n'ont d'ailleurs jamais tenté d'exercer une autorité quelconque, en dehors des districts bien limités confiés à leur gestion.

Le Gouvernement danois n'a produit aucun document par lequel l'autorité prétendue, en dehors des deux stations, était donnée aux fonctionnaires mentionnés. Deux faits sont à retenir : 1) les fonctionnaires énumérés par le Gouvernement danois sont des employés du Monopole, des pasteurs et des télégraphistes, et 2) le Danemark s'est engagé, dans le protocole signé le 28 janvier 1924, au moment de la clôture des négociations relatives à la Convention du 9 juillet 1924, à tracer des limites pour les deux colonies mentionnées ci-dessus d'après les règles en usage (cf. l'ordonnance du 26 mars 1751). Quand ce protocole renvoie expressément à l'ordonnance du 26 mars 1751, il souligne que les limites des stations s'étendent en général à quinze milles de l'un ou de l'autre côté. Vu ces circonstances et la situation géographique, il est difficile de comprendre quelle autorité étatique les employés du Monopole, les pasteurs et les télégraphistes à Angmagssalik et à Scoresbysund peuvent avoir dans l'Eirik-Raudes-Land.

J'arrive à la conclusion que le Danemark n'a pas prouvé le *corpus possessionis* à l'égard du territoire en question, et pas davantage un *inchoate title*.

accusations brought by a Danish company against the Norwegian hunters in the district. He did not even interrogate the accused persons. It is a territory, forming part of the areas which M. Christensen, the former Danish Prime Minister, in a speech in defence of the Convention of 1924, referred to in the following words :

“As we have no warships in Greenland waters, nor any police-force capable of expelling them [i.e. the Norwegian hunters], we have no means of intervening.”

That statement still held good in July 1931.

It has been argued on behalf of the Danish Government that the administrators of Angmagssalik and Scoresby Sound, whose jurisdiction has not been delimited by any geographical boundaries, have been since 1894 (?), and are still, the local representatives of the Danish State in Eastern Greenland. This assertion has been contested on behalf of Norway: it has been pointed out that the officials in those two stations are in no way entitled to exercise official authority, and that in fact they never have attempted to exercise any kind of authority, outside the very limited districts entrusted to their administration.

The Danish Government has not produced any document conferring the alleged authority, outside the two stations in question, upon the above-mentioned officials. Two facts should be noted: (1) the officials mentioned by the Danish Government are employés of the Monopoly, pastors, and telegraphists; (2) Denmark undertook, in the Protocol signed on January 28th, 1924, at the closure of the negotiations for the Convention of July 9th, 1924, to trace the boundaries of the two above-mentioned colonies according to the customary rules (cf. the Ordinance of March 26th, 1751). The said Protocol, in making an express reference to the Ordinance of March 26th, 1751, indicates that the boundaries of the stations are situated, speaking generally, at a distance of fifteen miles on either hand. Considering these circumstances and the geographical situation, it is difficult to understand what governmental authority the employés of the Monopoly, the pastors and telegraphists of Angmagssalik and Scoresby Sound can possibly possess in Eirik Raudes Land.

My conclusion is that Denmark has not proved the *corpus possessionis* in respect of the territory in question, nor has she proved an “inchoate title”.

*

Les circonstances m'amènent à examiner d'un autre point de vue la question de l'étendue de la souveraineté danoise au Groënland.

Quelle est l'origine de cette souveraineté ?

Jusqu'en 1814, le Groënland était une dépendance norvégienne ; il s'agit donc de constater quel était le Groënland que le Danemark s'est réservé à l'occasion de la dissolution de l'union entre les deux royaumes.

Les instructions envoyées à un certain nombre de ministres danois à l'étranger, le 2 mars 1920, par le ministre des Affaires étrangères à Copenhague commencent par ces mots : « L'origine de l'œuvre du Danemark au Groënland remonte à 1721. » En conséquence, ces ministres présentèrent des memoranda aux différents gouvernements : « *Danish enterprise in Greenland was initiated in 1721* » ; « l'œuvre danoise au Groënland a été initiée depuis déjà 1721 » ; « l'activité civilisatrice des Danois dans le Groënland a commencé en 1721 » ; « *the beginning of Denmark's penetration into Greenland took place in the year 1721* ». Très claire est la déclaration suivante : « La prise de possession du Groënland par le Danemark remonte à la date lointaine de 1721. » Cette dernière citation est extraite des instructions du 7 juillet 1920, données par le ministre des Affaires étrangères de Danemark, et l'information fut officiellement transmise au Gouvernement britannique : « *The occupation of Greenland by Denmark took place as far back as 1721.* » Cette déclaration décisive se trouve dans des instructions et dans une note diplomatique, dont le but même était de souligner que la souveraineté danoise remontait à une date ancienne. Dans une lettre du 29 avril 1921, adressée par le ministre de Danemark à Oslo au ministre des Affaires étrangères de Norvège, on lit : « Le Gouvernement danois étant à la veille de célébrer le 200^{me} anniversaire du rattachement du Groënland au Danemark.... »

Quand ces documents parlent du Danemark, il faut en réalité entendre la Norvège, ou, si l'on préfère, le roi des deux royaumes unis en sa qualité de roi de Norvège. En tout cas, il suffit à ce propos de constater que la souveraineté que le Danemark invoque, d'après les déclarations solennelles faites par le Gouvernement danois aux Puissances étrangères, ne date que de l'année 1721. Au cours de la procédure, le Gouvernement danois a employé des phrases telles que : « le Gouvernement danois peut à bon droit invoquer son occupation ininterrompue de deux cents ans », et « l'État danois a exercé pendant deux cents ans sa souveraineté sur tout le Groënland ». Ces phrases ont leur importance, bien que le Gouver-

*

I am led by the circumstances to examine the question of the extent of Danish sovereignty over Greenland from another point of view.

What is the origin of that sovereignty?

Until 1814, Greenland was a Norwegian dependency; it is therefore necessary to determine what was that Greenland which Denmark retained for herself at the dissolution of the union between the two kingdoms.

The instructions sent to some of the Danish Ministers abroad by the Minister for Foreign Affairs at Copenhagen, on March 2nd, 1920, begin with the words: "Danish enterprise in Greenland had its origin in 1721." In pursuance of those instructions, these Ministers presented memoranda to the different governments, in such terms as: "Danish enterprise in Greenland was initiated in 1721"; "*l'œuvre danoise au Groënland a été initiée depuis déjà 1721*"; "*l'activité civilisatrice des Danois dans le Groënland a commencé en 1721*"; "the beginning of Denmark's penetration into Greenland took place in the year 1721". Especially clear is the following declaration: "The taking into possession of Greenland by Denmark dates from a period as far distant as 1721." The latter passage is quoted from the instructions issued by the Minister for Foreign Affairs on July 7th, 1920, and the information was transmitted to the British Government in the following form: "The occupation of Greenland by Denmark took place as far back as 1721." This decisive statement is contained in the instructions, and in a diplomatic note, written with the express object of emphasizing the fact that Danish sovereignty went back to an ancient date. A letter, dated April 29th, 1921, from the Danish Minister at Oslo to the Norwegian Minister for Foreign Affairs, contains the words: "The Danish Government being about to celebrate the 200th anniversary of the attachment of Greenland to Denmark...."

When these documents speak of Denmark, this must really be understood to mean Norway, or—if it is preferred—the King of the two United Kingdoms, in his capacity as King of Norway. In any case, for the present purpose, it suffices to note that the sovereignty which Denmark invokes only goes back—according to the solemn declarations made by the Danish Government to foreign Powers—as far as the year 1721. During the proceedings, the Danish Government has used expressions such as: "the Danish Government is entitled to adduce an uninterrupted occupation of two hundred years", and "the Danish State has exercised sovereignty over all Greenland for two hundred years". These expressions are not

nement danois ait voulu fonder à d'autres endroits sa souveraineté sur une base historique plus ancienne.

Christian IV fut le plus remarquable des rois dano-norvégiens et celui qui porta le plus d'intérêt aux terres et aux mers du Nord. Dans sa « lettre d'impôt » du 1^{er} avril 1606, il s'exprime comme suit : « Le Groënland qui est un membre [de la Norvège], qui appartient légitimement à la couronne de Norvège et qui, au temps de quelques-uns de feu Nos aimés ancêtres, Rois de Danemark et de Norvège, par délaissement ou autres circonstances malheureuses, a été séparé et retranché, avec les droits et profits y attachés, de la couronne de Norvège. » C'était cependant l'intention déclarée du roi de ramener ce pays sous la Couronne de Norvège.

Quand, en 1616, des capitaines hollandais prirent en possession, au nom des États-Généraux, la côte occidentale, entre le 60^{me} et le 66^{me} degré de latitude nord, Christian IV resta passif. Son successeur, Frederik III, octroya en 1652 un certain privilège, « attendu que ledit Groënland a été une dépendance de Notre Royaume de Norvège ». Dans une dépêche du 13 janvier 1844, le ministère des Affaires étrangères de Danemark écrivit : « Après que l'« Ancien Groënland » [c'est-à-dire la côte orientale], découvert par les Norvégiens et les Islandais à la fin du x^{me} siècle, eut été, dès le début du xv^{me}, totalement abandonné, toutes relations cessèrent avec ce pays jusqu'à ce que le roi Christian IV résolut d'y envoyer des vaisseaux pour essayer de retrouver la côte orientale.... »

Les prétentions, assez vagues, des rois dano-norvégiens se traduisaient par des expressions telles que « souverain héréditaire du Groënland » et « Notre Pays du Groënland », etc. Ainsi, dans le privilège octroyé à la Compagnie groënlandaise de Bergen le 5 février 1723, le roi exprima son intention de rétablir les anciens rapports commerciaux entre la Norvège et « le pays de Groënland appartenant à Notre Royaume de Norvège.... ». Mais on ne saurait attribuer une trop grande importance à de telles prétentions.

Même si l'on accepte qu'une ancienne souveraineté ne se perd par déréliction que si l'*animus* est aussi bien abandonné que le *corpus possessionis*, il faut admettre que, des siècles après l'extermination des anciens colons et l'interruption des communications, la souveraineté ne pouvait plus être vivante.

La deuxième colonisation du Groënland, sous la direction du pasteur Hans Egede, fut une entreprise norvégienne. Dans ses nombreuses suppliques, Hans Egede rappela que le Groënland avait été une dépendance du royaume de Norvège. La Compagnie de Bergen, qui envoya Egede au Groënland, se donna

without importance, although the Danish Government has, in other passages, sought to base its sovereignty on a more ancient historical foundation.

Christian IV was the most remarkable of the kings of Denmark and Norway and took more interest than any of them in the countries in the northern seas. In his "Fiscal Letter" of April 1st, 1606, he writes as follows: "Greenland, which is a member [of Norway], which belongs by right to the Crown of Norway and which in the days of some of Our beloved ancestors, Kings of Denmark and Norway, by abandonment or other unfortunate circumstances, was separated and cut off, with the rights and profits attaching thereto, from the Crown of Norway." It was, however, the avowed intention of the King to restore this country to the Norwegian Crown.

When, in 1616, the Dutch captains took possession of the western coast between the 60th and 66th degree of north latitude on behalf of the States-General, Christian IV maintained a passive attitude. His successor, Frederick III, granted a concession in 1652, "seeing that the aforesaid country of Greenland was a dependency of our Kingdom of Norway". In a despatch dated January 13th, 1844, the Danish Ministry for Foreign Affairs wrote: "After 'old Greenland' [in other words, the East coast], which had been discovered by Norwegians and Icelanders at the end of the xth century, had been entirely abandoned at the beginning of the xvth century, all relations with that country ceased, until King Christian IV decided to send ships to endeavour to rediscover the eastern coast...."

The somewhat vague claims of the Danish-Norwegian kings found expression in terms such as "hereditary sovereign of Greenland" and "Our country of Greenland", etc. Thus, in the charter granted to the Greenland Company of Bergen on February 5th, 1723, the King declared his intention of re-establishing the ancient commercial relations between Norway and "the country of Greenland belonging to our Kingdom of Norway....". But no very great importance can be attached to claims of such a nature.

Even admitting that an ancient sovereignty is not forfeited by dereliction, unless the *animus* is abandoned as well as the *corpus possessionis*, it must be conceded that the sovereignty could not be still in being some centuries after the extermination of the ancient colonists and the cessation of communications.

The second colonization of Greenland, under the direction of the Pastor Hans Egede, was a Norwegian enterprise. In his numerous petitions Hans Egede recalled the fact that Greenland had been a dependency of the Kingdom of Norway. The Bergen Company, which sent Egede to Greenland, declared

pour but que « ce pays, qui est resté désert si longtemps et s'est trouvé entre les mains d'hommes sauvages, pût avec le temps revenir à Votre Majesté.... ». A l'occasion des suppliques de la Compagnie de Bergen, le secrétaire principal de la Chancellerie danoise, dans un avis présenté vers la fin de 1722, s'exprima comme suit : « le pays [c'est-à-dire le Groënland] a été durant de longues années *res derelicta*.... ».

Il y a donc lieu de constater que la souveraineté possédée aujourd'hui par le Danemark au Groënland se fonde sur la colonisation norvégienne du début du XVIII^{me} siècle.

*

Au point de vue purement historique, on essayait de fonder la demande d'une souveraineté sur le fait que le Groënland avait été, dans les temps anciens, un pays appartenant à la Norvège. Mais, d'après les coutumes du temps en matière d'entreprises de colonisation, la souveraineté fut, en réalité, après la deuxième colonisation, limitée à certains districts entourant les loges ou établissements qui furent graduellement créés. Ce même système fut également appliqué par le roi des deux royaumes aux possessions des Indes et d'Afrique. Lorsqu'il s'agissait des possessions dans ces parties du monde, le roi octroya également des privilèges pour des colonies qui y pourraient être établies par la suite.

Le système que l'on a voulu appliquer au Groënland a, dès 1721, consisté à arriver à une extension successive du territoire colonisé, par là, à l'extension du territoire sous l'administration étatique et, par là encore, à l'extension de la souveraineté danoise. Ce système a été caractérisé à plusieurs reprises par le Gouvernement danois. Je me borne à citer deux exemples.

Le ministère de l'Intérieur de Danemark (Direction des Colonies du Groënland), dans une lettre à la Commission parlementaire des Antilles danoises du 3 novembre 1916, rappelle la fondation de la station d'Angmagssalik, en 1894, et explique comment, par un avertissement du 8 mars 1905, on a « fait savoir que les établissements danois s'étendent désormais jusqu'au 74° 30' de latitude nord ; c'est-à-dire, par conséquent, que la souveraineté du Danemark et la fermeture ont été étendues sur une nouvelle zone large d'un degré et demi de latitude ». Le ministère continue en disant : « Ces deux régions, incorporées relativement tard, sont de toutes parts reconnues comme étant soumises à la souveraineté danoise ; en tout cas, il n'a jamais, d'aucun côté, été soulevé d'objection contre cette manière de voir ; et il serait peut-être possible de soutenir que la souveraineté danoise pourrait toujours être maintenue étendue à tous les lieux où se trouvent des établissements danois, ce

its object to be that "this country which has been so long deserted and has been left in the hands of savages may, in course of time be restored to Your Majesty....". In connection with the petitions of the Bergen Company, the Principal Secretary of the Danish Chancellory stated, in an opinion presented about the end of 1722, that "... the country [that is Greenland] has for a great number of years been *res derelicta*....".

It accordingly follows that the sovereignty which Denmark now possesses in Greenland is based upon the Norwegian colonization at the beginning of the XVIIIth century.

*

From a purely historical standpoint, it was sought to base the claim for sovereignty on the fact that Greenland had, in ancient times, been a country belonging to Norway. But, according to the custom then prevalent in matters of colonization, the sovereignty was in reality restricted, after the second colonization, to certain areas surrounding the factories or stations successively established. The same system was also employed by the Monarch of the two kingdoms in dealing with possessions in the Indies and Africa. In regard to possessions in those parts of the world, the King also granted charters for colonies which might hereafter be established.

The system which it was sought to apply in Greenland consisted, from 1721 onwards, in successively extending the colonized territory, with a consequent extension of the territory under governmental administration, thus again, in turn, extending the sovereignty of Denmark. This system has been described on various occasions by the Danish Government. I will content myself with two examples.

The Danish Ministry of the Interior (Directorate of Greenland Colonies) in a letter, dated November 3rd, 1916, to the Parliamentary Commission for the Danish West Indies, refers to the establishment of the Angmagssalik station in 1894 and explains how, by a Proclamation dated March 8th, 1905, it had been "announced that the Danish establishments henceforward extended as far as latitude 74° 30' N. ; that is to say that the sovereignty of Denmark and the régime of exclusion have accordingly been extended over a fresh zone, one degree and a half of latitude in width". The Ministry's letter continues in the following terms: "These two regions, which have been incorporated at a relatively recent date, are universally recognized as being subject to Danish sovereignty ; in any case, no objection has ever been raised in any quarter against this view ; and it would perhaps be possible to maintain that Danish sovereignty could always continue

qui, aujourd'hui qu'il a été fondé, sur une initiative privée, une station de commerce et de mission au cap York, revient à dire, à toute partie habitée du Groënland. »

Dans les instructions données le 2 mars 1920 par le ministère des Affaires étrangères à Copenhague à un nombre de ministres danois à l'étranger, on lit ce qui suit :

« Comme il a été indiqué ci-dessus, le Danemark a, dès le début du XVIII^{me} siècle, établi des colonies au Groënland. Lorsqu'il est apparu plus tard qu'il vivait également des Esquimaux en dehors des districts jusque-là soumis à l'administration danoise, à savoir au cap York, le Danemark a étendu à ces régions son œuvre missionnaire et son activité commerciale ; et une prise de possession effective au nom du Danemark a de ce fait eu lieu également pour ces territoires du Groënland. »

Une étude des ordonnances, etc., du XVIII^{me} siècle, relatives au Groënland, confirme l'exactitude de la description ainsi donnée par le Gouvernement danois du système de colonisation et d'administration.

Le Danemark a voulu établir pendant la procédure une différence entre la souveraineté elle-même et l'exercice de la souveraineté par le moyen de l'administration danoise. Mais si le Danemark avait cru posséder, sur tout le Groënland, une souveraineté fondée en droit international, il aurait dû défendre le commerce groënlandais vis-à-vis d'autres nations. Il aurait dû combattre le commerce étranger qu'il disait être prohibé. Or, l'histoire de la colonisation démontre que le Danemark ne s'est pas considéré comme étant en droit de procéder de cette manière.

Le Collège de la Police et du Commerce, dans une proposition au roi du 28 février 1721, avait dit : « car nous estimerions très humblement qu'il faut hésiter à porter une telle interdiction avant que les sujets de Votre Majesté royale n'aient réellement pris le pays en possession.... ».

A propos d'un privilège pour le commerce au Groënland, le secrétaire principal de la Chancellerie royale danoise écrit le 20 février 1740 : « le dernier article devant d'ailleurs être rédigé en ce sens que Sa Majesté permet à Severin seul de commercer aux colonies du Groënland, tant déjà établies qu'à établir par la suite, et que ni des sujets quelconques de Sa Majesté, ni des étrangers, ne peuvent se livrer au commerce qu'à une distance déterminée desdites colonies, attendu qu'il n'est sans doute pas possible d'interdire à des étrangers ou à d'autres de commercer au détroit de Davis, s'ils n'approchaient pas les colonies plus près qu'il ne serait disposé qu'il leur serait permis de le faire ». Le privilège fut modifié et restreint conformément à cette proposition.

to be extended to all places where there are Danish establishments, that is to say—since a trading and mission station has now been founded by private initiative at Cape York—to every inhabited part of Greenland.”

In the instructions issued on March 2nd, 1920, by the Ministry for Foreign Affairs at Copenhagen to a number of Danish Ministers in foreign countries, the following passage occurs:

“As has been mentioned above, Denmark established colonies in Greenland as early as the beginning of the xviiith century. Later on, when it was found that Eskimos were also living outside the districts hitherto subject to the Danish administration, namely, at Cape York, Denmark extended her missionary enterprise and commercial activities to those regions and, by reason of that fact, these territories of Greenland have also been effectively taken into possession on behalf of Denmark.”

A study of the Ordinances, etc., of the xviiith century relating to Greenland, confirms the accuracy of the description, thus given by the Danish Government, of the system of colonization and administration.

Denmark has endeavoured, during the proceedings, to draw a distinction between the sovereignty itself, and the exercise of sovereignty by the Danish administration. But, if Denmark believed that she possessed a sovereignty, valid in international law, over the whole of Greenland, she ought to have prohibited trading with Greenland to all other nations; she ought to have taken steps to combat the foreign trade which she said was prohibited. But the history of the colonization shows that Denmark did not believe herself entitled to proceed in this way.

The Department of Police and Trade had stated in a proposal to the King, dated February 28th, 1721: “... for we humbly submit that it would be imprudent to enact such a prohibition before Your Majesty’s subjects have really taken the country into possession....”

In regard to a concession for trading with Greenland, the Principal Secretary of the Royal Danish Chancellory wrote on February 20th, 1740: “... the last article should, moreover, be drawn in such a way as to show that His Majesty authorizes Severin alone to trade with the Greenland colonies, whether already established or hereafter to be established, and that neither His Majesty’s subjects nor foreigners may engage in trade within a given distance from the said colonies, seeing that it is evidently impossible to prohibit foreigners or others from trading in the Davis Strait so long as they do not approach nearer to the colonies than may be declared permissible for them”. The concession was modified and restricted in conformity with this proposal.

Les documents produits devant la Cour prouvent que le Gouvernement danois, pour empêcher le commerce des étrangers, ne connaissait pas d'autres moyens légaux que l'établissement d'une chaîne de colonies.

L'ordonnance du 9 avril 1740 prévoit que ceux qui se risquent « à négocier dans les Colonies déjà établies ou à établir par la suite dans Notre pays du Groënland » ainsi que dans leurs limites fixées, « et de même que si quelqu'un osait en quelque lieu du Groënland que ce puisse être, soit sur terre, soit sur mer, dépouiller les Groënlandais, ou exercer contre eux des violences, les contrevenants » seront « punis de saisie et de confiscation ». Cette ordonnance, qui stipule la protection des Esquimaux, même en dehors des limites des colonies, a été invoquée comme preuve de l'existence d'un *corpus possessionis*. Toutefois, cette ordonnance est fondée sur un écrit de Severin, où celui-ci propose des mesures destinées à empêcher les Groënlandais d'être dépouillés ou molestés, les contrevenants devant, « selon la nature de l'affaire, [être] dûment punis comme des pirates ».

La répression d'actes de piraterie, commis par les équipages de navires, n'exigeait pas l'existence de la souveraineté là où ces actes avaient été perpétrés. Et la piraterie avait lieu tant sur terre que sur mer. (Pradier-Fodéré : « Peu importe, pour la qualification de ce brigandage, qu'il s'accomplisse en pleine mer ou sur les côtes¹. »)

Il est intéressant de citer de la proposition au roi du 1^{er} avril 1740 le paragraphe suivant : « Dans le projet de Severin il est dit que personne ne doit, sous peine de confiscation du vaisseau et de sa cargaison, porter aux Groënlandais aucun tort ni préjudice, mais comme le mot tort est assez général et pourrait être pris en un sens trop étendu, les commissaires se sont bornés à énoncer que si quelqu'un dépouillait les Groënlandais et exerçait contre eux des violences manifestes, son vaisseau serait saisi pour confiscation. » On voit qu'il s'agit encore de la piraterie.

Le Gouvernement danois s'est prévalu d'une instruction de 1737 :

« Il doit avertir tous les commerçants étrangers de se garder d'enlever aux Groënlandais, sur quelque point que ce soit soit le lard, soit les poissons étant donné que cela est contraire, non seulement à Notre Absolutum Dominium, mais aussi à tout Droit des Gens et qu'en outre les Hollandais, en agissant ainsi, enfreignent l'Ordonnance ci-jointe rendue en 1720 par les Etats-Généraux. »

¹ Ce sujet a été pleinement traité par Paul Stiel dans son livre *Der Tatbestand der Piraterie*, etc. (Leipzig, 1905). On peut aussi renvoyer au rapport au Conseil de la Société des Nations, C. 196. M. 70. 1927. V., page 204.

The documents filed with the Court show that the Danish Government did not know any legal method of preventing trade with foreigners other than the establishment of a chain of colonies.

The Ordinance of April 9th, 1740, provides that if any person venture "to trade in the colonies already established or hereafter to be established, in Our Country of Greenland" as also within the boundaries fixed for them, "and similarly if any person venture, in any part of Greenland whatsoever, by sea or by land, to despoil the Greenlanders or to do them violence the offenders" shall be "punished by seizure and confiscation". This Ordinance, which provides for the protection of the Eskimos, even outside the boundaries of the colonies, has been relied on as proof of the existence of a *corpus possessionis*. As a fact, however, this Ordinance is based upon a memorial of Severin, in which the latter proposes measures to prevent the Greenlanders from being despoiled or molested, offenders being liable "according to the nature of the offence [to be] duly punished as pirates".

The punishment of acts of piracy by the crews of ships did not require the existence of sovereignty in the places where such acts had been perpetrated. And piracy might take place either by sea or by land. (Pradier-Fodéré: "It matters little whether the act of brigandage is perpetrated on the high seas or on the coasts, in order to determine its character¹.")

It is interesting to cite the following paragraph in the proposal submitted to the King on April 1st, 1740: "In Severin's project it is stated that no person may, under pain of confiscation of his ship and its cargo, do any wrong or prejudice to the Greenlanders; but as the word wrong is of a rather general character, and might be construed in too wide a sense, the Commissioners have contented themselves with proclaiming that if anyone should despoil the Greenlanders or use any flagrant violence against them, his vessel shall be seized for confiscation." Here again it is clearly a question of piracy.

The Danish Government has adduced an instruction drawn up in 1737, in the following terms:

"He must warn all foreign merchants and all whalers, to refrain, from depriving the Greenlanders at any point either of blubber or fish...., this being contrary not only to our Absolutum Dominium, but also to the law of Nations; and, furthermore, Dutch subjects who act in this way are violating the attached Ordinance made in 1720 by the States-General."

¹ This subject has been fully dealt with by Paul Stiel in his book *Der Tatbestand der Piraterie*, etc. (Leipzig, 1905). Reference may also be made to the report to the Council of the League of Nations, C. 196. M. 70. 1927. V., page 204.

En agissant de la manière décrite dans les colonies, les Hollandais enfreignaient sans doute « Notre Absolutum Dominium ». Mais le fait que les instructions invoquent le droit des gens, et aussi une ordonnance hollandaise, prouve, il me semble, que le Gouvernement à Copenhague ne se fondait pas sur l'idée d'une souveraineté danoise comprenant le Groënland tout entier.

En 1753, la Compagnie générale du Commerce du Groënland écrit : « Quoique le lieu [sur la côte du Groënland] où ces vaisseaux auraient été abandonnés (pour autant qu'il nous est connu) ne soit pas soumis au souverain *dominium* de Votre Majesté Royale... » Le roi ordonna de s'abstenir de toute saisie desdits vaisseaux.

L'ordonnance du 22 avril 1758 a été invoquée par le Gouvernement danois pour prouver que, depuis lors, le commerce aurait été interdit aux étrangers dans l'ensemble du Groënland. Mais si l'on compare cette ordonnance avec celle de 1751, dont on désirait modifier le texte, on arrive à la conclusion qu'il ne s'agissait pas d'une modification réelle, et un mémoire de la Compagnie du Commerce du 30 mars 1759 décrit l'ordonnance de 1758 comme « concernant l'interdiction de commercer au Straat-Davis », c'est-à-dire à la côte occidentale colonisée.

L'ordonnance du 18 mars 1776 maintient le principe de l'établissement effectif de stations, qui doit être rendu public comme par le passé. L'article premier parle du monopole du commerce et de la navigation « dans les colonies et loges établies ou à établir par la suite au Groënland et dans les îles en dépendant, dans le détroit de Davis et dans la baie de Disco, ainsi que dans tous les autres ports et places au même lieu.... ». L'article souligne que les colonies et loges « pour le présent s'étendent depuis 60° jusqu'à 73° de latitude Nord », et il interdit le commerce et la navigation « dans lesdits pays ».

Le Gouvernement danois, en 1921, a informé un certain nombre de gouvernements étrangers que l'ordonnance de 1776 interdisait l'accès à la côte du Groënland « tant en ce qui concerne les colonies et loges déjà établies que pour celles qui pourraient être créées par la suite ». Cette interprétation de l'ordonnance selon laquelle l'interdiction d'accès ne vaudrait que pour les colonies a été maintenue par le Gouvernement danois pendant la procédure. Mais il faut alors en tirer la conclusion que « ledit pays », dans cette ordonnance, ne visait que la côte occidentale colonisée, et, lorsque l'on étudie l'ordonnance de 1776, on a l'impression qu'elle part de l'idée d'une souveraineté comprenant seulement le territoire colonisé.

In acting in the manner described in the colonies, the Dutch were doubtless infringing "our Absolutum Dominium". But the fact that the instructions make reference to the law of nations and also to a Dutch Ordinance seems to prove that the Copenhagen Government was not founding itself on the idea of a Danish sovereignty extending to the whole of Greenland.

In 1753, the General Greenland Trading Company wrote: "Although the place [on the coast of Greenland] where these vessels are said to have been abandoned (so far as is known to us) is not subject to Your Majesty's sovereign *dominium*...." The King ordered that no steps should be taken to seize the ships in question.

The Ordinance of April 22nd, 1758, has been adduced by the Danish Government as evidence that, since that date, foreigners were prohibited from trading anywhere in Greenland. But if this Ordinance is compared with that of 1751, the text of which it was desired to modify, it is seen that no substantial modification was intended; and a memorial of the Trading Company, dated March 30th, 1759, describes the Ordinance of 1758 as "concerning the prohibition of trading in Davis Strait", in other words, on the colonized western coast.

The Ordinance of March 18th, 1776, maintains the principle that the establishment of stations must be effective, and must be published, as in the past. The first article speaks of the Trading Monopoly and of navigation "in the colonies and factories established, or hereafter to be established, in Greenland and the islands appertaining thereto, in Davis Strait and Disco Bay, as also in other ports and places in that region...." The article declares that the colonies and factories "extend at present between lat. 60 and 73 N.", and it prohibits trade and navigation "in the aforesaid country".

In 1921, the Danish Government informed a certain number of foreign governments that the Ordinance of 1776 prohibited access to the Greenland coast "both as regards colonies and factories already established and those which may hereafter be created". This interpretation of the Ordinance in the sense that the prohibition of access only applied to the colonies has been maintained by the Danish Government during the present proceedings. But in that case the conclusion follows that "the aforesaid country" in that Ordinance only signified the colonized western coast; and a study of the Ordinance of 1776 gives the impression that it is based on the notion of a sovereignty only extending to the colonized territory.

Le rescrit du 17 avril 1782 parle dans son introduction des « deux inspecteurs royaux désignés pour le Groënland... ». Il commence par ces mots : « Comme il a été très humblement rappelé par votre lettre adressée le 6 mars dernier à Notre Chancellerie danoise que, n'y ayant dans Notre pays de Groënland aucune juridiction », etc., et plus loin : « Nous avons très gracieusement nommé deux fonctionnaires assermentés dans ce pays comme inspecteurs du commerce et de la pêche, l'un pour les colonies du Nord, l'autre pour les colonies du Sud », et encore plus loin : « lesdits deux inspecteurs, chacun dans la partie du pays qui lui est confiée.... ».

Un rapport du mois de novembre 1787, émanant du Commerce royal du Groënland, mentionne qu'il a plu à S. M. « de diviser le pays en deux inspectorats ». Un rapport de la Commission royale du Commerce du Groënland de 1790 parle de « deux inspecteurs qui sont à considérer comme seules autorités publiques dans le pays », et la même année un autre rapport de ladite Commission souligne que les deux inspecteurs doivent « veiller sur les droits territoriaux de Votre Majesté ».

Enfin, par une résolution royale du 23 mars 1803, le roi nommait MM. Motzfeldt et Myhlemphort « inspecteurs des colonies et de la chasse à la baleine, le premier dans le Groënland du Nord, le second dans le Groënland du Sud ».

Or, l'administration de ces deux inspecteurs — les seuls représentants de l'État au Groënland — demeura nettement limitée aux districts colonisés dont les limites étaient fixées.

Le système de l'extension graduelle de la souveraineté par l'extension de la colonisation et de l'administration fut constamment poursuivi, et, en 1921, il trouva encore son expression dans le décret du 10 mai qui stipule « que tout le pays est désormais rattaché aux colonies et stations danoises et à l'administration danoise du Groënland¹ ».

Ce qui s'est passé en 1921, a-t-on dit du côté danois, est seulement que l'on « rattacha tout le pays à l'organisme spécial, au bureau qui, à Copenhague, traite les affaires au

¹ La traduction rendue ci-dessus a été produite par le Gouvernement norvégien. La traduction présentée par le Gouvernement danois est ainsi conçue : « l'ensemble du pays est désormais rattaché aux colonies et stations danoises sous l'autorité de l'administration danoise du Groënland ». En présence de ces deux traductions différentes, il peut être utile de citer le texte original danois : « at hele Landet herefter er inddraget under de danske Kolonier og Stationer og den danske Styrelse af Grønland ».

The Rescript of April 17th, 1782, refers in the introduction to "two royal inspectors designated for Greenland...". It begins with the following words: "As it has been humbly pointed out in your letter of March 6th last to our Danish Chancellory that there is no judicial authority in Our country of Greenland...". And further on: "We have graciously deigned to appoint two covenanted officials in this country as inspectors of trade and fisheries, one for the Northern colonies and one for the Southern colonies"; and again further: "the aforesaid two inspectors, each one in respect of the part of the country entrusted to him..."

A report of November 1787 from the Royal Greenland Trade mentions that His Majesty has been pleased "to divide the country into two inspectorates". A report of the Royal Greenland Trade Commission of 1790 speaks of "two inspectors who are to be regarded as the only public authorities in the country", and in the same year another report of the said Commission mentions that the two inspectors have to "watch over the territorial rights of Your Majesty".

Lastly, by a Royal Resolution of March 23rd, 1803, the King appointed MM. Motzfeldt and Myhlemphort "Inspectors of Colonies and Whaling, the former in Northern Greenland and the latter in Southern Greenland".

The administration of these two inspectors, who were the only representatives of the State in Greenland, continued to be definitely limited to the colonized districts, the boundaries of which were fixed.

The system of gradual extension of sovereignty by means of the extension of colonization and administration was consistently followed, and, in 1921, it again found expression in the Decree of May 10th which lays down "that the whole country is henceforward attached to the Danish colonies and stations and to the Danish administration of Greenland"¹ ("*.... que tout le pays est désormais rattaché aux colonies et stations danoises et à l'administration danoise du Groënland*").

What happened in 1921, it is contended on behalf of Denmark, was merely that "the whole country was attached to the special organization, the office at Copenhagen which deals

¹ The (French) translation given above was filed by the Norwegian Government. The translation submitted by the Danish Government was as follows: "*.... l'ensemble du pays est désormais rattaché aux colonies et stations danoises sous l'autorité de l'administration danoise du Groënland*" ("*.... the whole of the country is henceforth attached to the Danish colonies and stations under the authority of the Danish administration of Greenland*"). In view of these two different translations, it seems advisable to give the original Danish text: "*.... at hele Landet herefter er inddraget under de danske Kolonier og Stationer og den danske Styrelse af Grønland*".

Groënland, cela veut dire une simple question d'ordre administratif interne ». Cependant, le décret du 10 mai 1921 fut notifié aux Puissances étrangères. Même avec l'interprétation qu'on lui attribue actuellement du côté danois, il semble difficile de reconnaître qu'un État ait pu avoir en possession effective des territoires énormes — même dans les régions arctiques — qui n'ont été soumis ni à l'administration centrale ni à l'administration locale établies pour la colonie dont on prétend que ces vastes territoires font partie ; les territoires semblables, ailleurs, sont expressément soumis aux différents organes de l'administration compétente, souvent à plusieurs autorités (civile, militaire, judiciaire), et cela même s'il y a des parties du territoire qui n'ont jamais été visitées par les autorités. Cependant, pour ces territoires, il existe une autorité compétente qui peut agir si les circonstances l'exigent.

Il ressort de ce qui a été exposé ci-dessus que le Groënland qui, jusqu'en 1814, était une possession de la Norvège et qui en 1814 devint une possession danoise — c'est-à-dire le Groënland envisagé par le Traité de Kiel et pendant les négociations norvégo-danoises au sujet de la liquidation financière — n'était pas le Groënland tout entier au sens géographique d'aujourd'hui. Ce ne pouvait être, et ne fut, que le Groënland sur lequel le roi des deux royaumes unis avait exercé — et par conséquent sur lequel il possédait — une souveraineté effective, bref les districts colonisés soumis à l'administration du souverain. Ceci dit, il n'est pas nécessaire de s'occuper davantage de la portée du Traité de Kiel et de la liquidation financière subséquente.

*

Quant aux nombreux traités dans lesquels le Gouvernement danois a prévu une exception pour le Groënland, il y a lieu d'attirer l'attention sur les considérations suivantes :

Si ces traités pouvaient servir à prouver que les États contractants respectifs, du fait de l'exception ainsi introduite par le Danemark, ont donné une reconnaissance de la souveraineté du Danemark sur le Groënland tout entier, comment, alors, expliquer que le Gouvernement danois lui-même, au cours des années 1915-1921, se soit adressé à un certain nombre de ces mêmes États pour solliciter expressément cette reconnaissance ? Et comment expliquer qu'aucun de ces États n'ait répondu alors qu'il avait déjà, par la conclusion de tel ou tel traité, donné sa reconnaissance ? L'explication véritable serait peut-être qu'aucune de ces Puissances étrangères, lors de la conclusion des traités de commerce, etc., ne pensa — à raison des circonstances réelles — à l'étendue que pourrait bien comprendre le terme « Groënland ». Des déclarations à cet effet, émanant de plusieurs des

effect by several of the contracting Parties to such treaties with Greenland affairs, in other words: it was merely a question of domestic administration". Nevertheless, the Decree of May 10th, 1921, was notified to foreign Powers. Even accepting the construction now placed on this text by Denmark, it seems difficult to admit that a State can have had effective possession of vast territories—even in the Arctic regions—which were subject neither to the central administration nor to the local administration instituted for the colony, of which these vast territories are alleged to form part; territories of this kind, elsewhere, are expressly subject to the different organs of the competent administration, sometimes to several authorities (civil, military, judicial); even if there are parts of the territory which have never been visited by the authorities, there exists however a competent authority for these territories who can act, if circumstances require it.

It follows from the foregoing that the Greenland which up to 1814 was a possession of Norway, and which in 1814 became a Danish possession—that is to say the Greenland referred to in the Treaty of Kiel and during the Norwegian-Danish negotiations concerning the financial settlement—was not the whole of Greenland in the geographical sense of the present day. It could only be, and it was only, the Greenland over which the Monarch of the two united kingdoms had exercised—and over which he consequently possessed—effective sovereignty, in other words, the colonized districts subject to the administration of the Sovereign. That being so, it is unnecessary to dwell further on the scope of the Treaty of Kiel and of the subsequent financial settlement.

*

In regard to the numerous treaties in which the Danish Government inserted an exception in regard to Greenland, the following considerations call for attention:

If these treaties can be adduced as evidence that the respective contracting States recognized Danish sovereignty over the whole of Greenland, in virtue of the exception thus inserted by Denmark, how can one account for the fact that the Danish Government itself, in the years 1915-1921, approached a certain number of these very same States with an express request for their recognition? And how can one account for the fact that these States did not then reply that they had already granted this recognition by the conclusion of one or other of these treaties? The true explanation is, perhaps, that at the same time when the treaties of commerce, etc., were concluded, none of these foreign Powers was thinking—owing to the nature of the case—of the area which might be covered by the term "Greenland". Statements to that

Parties contractantes à de tels traités, conclus avec le Danemark, ont été produites devant la Cour.

*

Pour ce qui est des conversations qui ont eu lieu les 14 et 22 juillet 1919 entre le ministre de Danemark à Oslo, M. Krag, et le ministre des Affaires étrangères de Norvège, M. Ihlen, il en existe un compte rendu, approuvé par les deux Parties sous forme de notes portant les initiales de M. Ihlen.

Les notes sont ainsi conçues, d'après la traduction du Gouvernement norvégien :

« I. 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 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.

14/7 — 19 Ih. »

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

22/7 — 19 Ih. »

effect by several of the contracting Parties to such treaties concluded with Denmark were indeed produced to the Court.

*

As regards the conversations which took place on July 14th and 22nd, 1919, between M. Krag, the Danish Minister at Oslo, and M. Ihlen, the Norwegian Minister for Foreign Affairs, there is in existence a record, accepted by both Parties, in the form of notes bearing the initials of M. Ihlen.

The notes are in the following terms, according to the Norwegian Government's translation :

"I. 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 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.

14/7 — 19 Ih."

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

22/7 — 19 Ih."

¹ Translation from the French text supplied by Norway :

"I. 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

La traduction fournie par le Gouvernement danois ne présente aucune différence réelle ou essentielle. Au lieu des mots « au règlement de cette affaire », la traduction danoise dit : « au sujet du règlement de cette affaire ». Il y a lieu de mentionner que le mot « simultanément » (à ladite commission) ne figure pas dans les instructions données à M. Krag.

Le ministre de Danemark rapporta le 22 juillet à son ministre des Affaires étrangères ce qui suit :

« J'ai l'honneur de vous rendre compte que M. Ihlen, ministre des Affaires étrangères, m'a 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 a part de la Norvège. »

Pour apprécier le caractère et la portée de ces conversations, il faut prendre en considération les faits suivants qui ressortent des preuves produites :

Les démarches entreprises par le Gouvernement danois, pendant les années 1915 à 1921, auprès des diverses autres Puissances, furent faites par écrit, tandis que la démarche auprès du Gouvernement norvégien, en 1919, fut faite oralement.

Au cours des négociations avec les États-Unis d'Amérique, en 1916, le Danemark s'était expressément réservé la continuation du monopole. Il n'y a aucune preuve que ce fait ait été mentionné à M. Ihlen.

Dans les démarches écrites auprès des autres Puissances, le système du monopole est expressément décrit ; dans la brève démarche faite verbalement auprès de la Norvège en

The translation filed by the Danish Government does not differ substantially, or in any essential particular, from the above. In place of the words "*au règlement de cette affaire*" ("in the settlement of this matter"), the Danish translation has: "*au sujet du règlement de cette affaire*" ("in connection with the settlement of this matter"). It should be noted that the word "*simultanément*" (*à ladite commission*) ("simultaneously ... to the Committee") does not appear in the instructions sent to M. Krag.

On July 22nd, the Danish Minister reported to his Minister for Foreign Affairs in the following terms:

"I have the honour to report that M. Ihlen, the Minister for Foreign Affairs, informed me to-day that the plans of the Royal Government respecting Danish sovereignty over the whole of Greenland—mentioned in your despatch of the 12th instant—would meet with no difficulties on the part of Norway."

To appreciate the nature and scope of these conversations, it is necessary to consider the following facts which emerge from the evidence produced:

The Danish Government's overtures to the various other Powers, during the years 1915 to 1921, were in writing, whereas it approached the Norwegian Government in 1919 orally.

In the negotiations with the United States of America in 1916, Denmark expressly reserved her right to the continuance of the monopoly. There is no proof that this was mentioned to M. Ihlen.

In the overtures in writing to the other Powers, the monopoly system is expressly described; in the brief request addressed verbally to Norway in 1919, the extension of this

from all the Powers concerned, and they intend 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 (he said) that the Norwegian Government would make no difficulty in connection with the settlement of this matter. I replied that the question would be considered.

14/7—19 Ih."

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

22/7—19 Ih."

1919, l'extension de ce système ne fut pas mentionnée. M. Krag parla du désir qu'entretenait le Gouvernement danois d'obtenir la reconnaissance, par toutes les Puissances intéressées, « de la souveraineté du Danemark » sur l'ensemble du Groënland ; il raconta qu'on avait soulevé « cette question » vis-à-vis des États-Unis, et il cita la réponse américaine selon laquelle les États-Unis ne s'opposeraient pas à ce que le Gouvernement danois étendît à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques. M. Ihlen ne pouvait pas, de ces expressions générales, tirer, sans explication et sans connaissance spéciale, la conclusion que cela signifiait l'extension du monopole.

Du côté danois, on a soutenu, pendant la procédure, que les démarches faites auprès de certaines Puissances au cours des années 1915 à 1921 avaient pour objet d'obtenir la reconnaissance de la souveraineté ainsi que des mesures futures de sollicitude en faveur des Esquimaux, à savoir le système du monopole ; autant que l'on puisse voir, rien ne fut relevé à l'égard de l'extension du monopole, au cours de la conversation avec M. Ihlen ; au contraire, les notes de M. Ihlen, ainsi que l'instruction donnée à M. Krag et la dépêche de M. Krag à son Gouvernement après la réponse de M. Ihlen, ne parlent toutes que de la question de la souveraineté.

L'importante Société de Groënland à Copenhague, dans une lettre au Gouvernement danois du 2 novembre 1916, avait dit de la zone côtière comprise entre le Germanialand et le cap Dalton (zone qui comprend l'Eirik-Raudes-Land) que « c'est un terrain favori des chasseurs norvégiens, qui presque chaque année chassent ici tant sur mer que sur terre » ; et la société soulignait que « l'État danois doit être assez prévoyant pour s'assurer le plus tôt possible de ces régions ».

Les brèves notes de M. Ihlen sont le seul document rédigé au ministère norvégien des Affaires étrangères, touchant la démarche danoise en 1919 et la réponse de M. Ihlen.

Au cours des négociations dano-norvégiennes pour le règlement de cette affaire, le Gouvernement danois ferma les côtes groënlandaises jusque-là ouvertes, mesure qui visait particulièrement les Norvégiens ; par cette mesure, le Gouvernement danois rompit les négociations.

Ainsi, en 1919, le Gouvernement danois avait pleine connaissance des intérêts norvégiens au Groënland oriental. En même temps, il avait en vue par ses démarches une extension du monopole dont les conséquences pour les intérêts norvégiens devaient être très graves.

Le ministre de Danemark à Paris avait, à la date du 11 juillet 1919, suggéré à son Gouvernement que l'attitude

system was not mentioned. M. Krag spoke of the Danish Government's anxiety to obtain recognition by all interested Powers "of Denmark's sovereignty" over all Greenland; he described how "this question" had been raised with the United States and he gave the American reply to the effect that the United States would not oppose the extension of Danish political and economic interests over all Greenland. M. Ihlen could not, from these general expressions, and without any explanation or special knowledge, draw the inference that this meant the extension of the monopoly.

On Denmark's side, it has been maintained, in the course of the proceedings, that the overtures to certain Powers between 1915 and 1921 were designed to obtain recognition of sovereignty and also of future measures for the welfare of the Eskimos, i.e. the monopoly system; so far as can be observed, nothing was said regarding the extension of the monopoly in the conversation with M. Ihlen; on the contrary, M. Ihlen's minutes and the instructions given to M. Krag and the latter's despatch to his Government after M. Ihlen's answer, all alike only refer to the question of sovereignty.

The important Greenland Society of Copenhagen, in a letter to the Danish Government on November 2nd, 1916, had said with regard to the coastal area between Germanialand and Cape Dalton (an area which includes Eirik Raudes Land) that "it is a favourite resort of Norwegian hunters who almost every year engage in hunting there both at sea and on land"; and the Society emphasized that "the State of Denmark must exercise sufficient foresight to secure these regions as soon as possible".

The brief minutes kept by M. Ihlen are the only record made in the Norwegian Ministry for Foreign Affairs of the Danish *démarche* of 1919 and of M. Ihlen's reply.

During the Dano-Norwegian negotiations for the settlement of this matter, the Danish Government closed the coasts of Greenland which had hitherto been open, a measure directed particularly against Norwegians; by this measure the Danish Government broke off the negotiations.

Thus, in 1919, the Danish Government was fully aware of the Norwegian interests in Eastern Greenland. At the same time, the aim of the *démarches* undertaken by it was an extension of the monopoly the consequences of which were bound to be most serious for Norwegian interests.

The Danish Minister in Paris, on July 11th, 1919, had suggested to his Government that Denmark's attitude in the

du Danemark dans l'affaire du Spitzberg s'inspirât de celle du Gouvernement norvégien à l'égard de la demande danoise tendant à obtenir reconnaissance de la souveraineté du Danemark sur le Groënland. D'une telle relation intime entre les deux questions, rien ne fut mentionné à M. Ihlen, et rien n'en était en effet indiqué dans les instructions données à M. Krag, où on lit : « je vous prie cependant de faire ressortir au cours de la conversation », etc. Si c'est un arrangement *do ut des*, visant les questions de souveraineté que l'on désire, il faut bien le dire expressément. Au contraire, le ministre de Danemark à Oslo commença par déclarer, sans aucune réserve, que le Gouvernement danois, dans le cas où une question lui serait adressée, serait « 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 ».

Le ministre danois des Affaires étrangères avait d'ailleurs déjà déclaré sans réserve, le 1^{er} avril 1919, au ministre de Norvège à Copenhague, que le Danemark n'avait aucun intérêt contraire à ceux de la Norvège au Spitzberg ; après cette déclaration officieuse, il ne pouvait pas facilement venir à l'esprit de M. Ihlen qu'il s'agit, en juillet de la même année, d'une sorte de *do ut des*. Il n'est aucunement prouvé que M. Ihlen savait, comme on l'a prétendu, que c'était sur la foi de sa déclaration que le Danemark devait, à la Conférence de la Paix, adopter une attitude favorable à la Norvège dans la question du Spitzberg. M. Ihlen l'a expressément nié dans une déclaration faite par lui le 4 juillet 1923, pour protester contre certaines assertions en Danemark. Dans cette déclaration, M. Ihlen s'exprime comme suit :

« Le ministre norvégien des Affaires étrangères a prié télégraphiquement, l'un des derniers jours du mois de mars 1919, le ministre de Norvège à Copenhague d'exposer au ministre des Affaires étrangères du Danemark les raisons qui militaient en faveur du rattachement du Spitzberg à la Norvège et d'exprimer l'espoir que le Danemark prendrait à cet égard une attitude bienveillante. Conformément à ces instructions télégraphiques, le ministre de Norvège eut, le 1^{er} avril 1919, un entretien avec M. Scavenius, ministre des Affaires étrangères, au sujet du Spitzberg. Dans une dépêche du 2 avril relative à cet entretien, le ministre de Norvège rapporta que M. Scavenius avait aussitôt déclaré que le Gouvernement danois verrait avec une bienveillance absolue le rattachement du Spitzberg à la Norvège. En effet, le Danemark lui-même ne possédait là-bas aucun intérêt contraire à ceux de la Norvège et le Gouvernement danois reconnaissait pleinement le poids des arguments géographiques et économiques qui militaient en faveur du rattachement de cet archipel à la Norvège, de même qu'il estimait ce règlement le plus pratique. Le Groënland ne fut pas mentionné par un seul mot au cours de cet entretien.

Spitzbergen question should be based on that of the Norwegian Government in regard to Denmark's request for recognition of Danish sovereignty over Greenland. Nothing was said to M. Ihlen regarding any such linking together of the two questions, nor did the instructions to M. Krag contain anything on the point. In these instructions we read: "I will, on the other hand, ask you to bring out in the course of the conversation", etc. If what was desired was an arrangement on the principle of *do ut des* in regard to the questions of sovereignty, it should have been expressly stated. The Danish Minister at Oslo begins, on the contrary, by stating unreservedly that the Danish Government, should it be questioned on the point, would be "willing to reply that Denmark has no interests in Spitzbergen and has no reason for opposing Norway's aspirations regarding the settlement of this question".

Moreover, the Danish Minister for Foreign Affairs had already stated unreservedly on April 1st, 1919, to the Norwegian Minister at Copenhagen, that Denmark had no interest conflicting with those of Norway in Spitzbergen; in view of this unofficial statement, it would have been difficult for M. Ihlen to conceive, in July of the same year, that there was any question of an agreement of some sort on the principle of *do ut des*. It has in no way been proved that M. Ihlen knew—as has been alleged—that Denmark, when intending to adopt an attitude favourable to Norway in the Spitzbergen question at the Peace Conference, was relying upon his declaration. M. Ihlen expressly denied it in a statement made by him on July 4th, 1923, protesting against certain assertions made in Denmark. In this statement, M. Ihlen expresses himself as follows:

"On one of the last days of March, 1919, the Norwegian Minister for Foreign Affairs telegraphed to the Norwegian Minister at Copenhagen asking him to explain to the Danish Foreign Minister the reasons militating in favour of the attachment of Spitzbergen to Norway, and to express the hope that Denmark would take a favourable view of the matter. In conformity with these telegraphic instructions, the Norwegian Minister had a conversation with M. Scavenius, Foreign Minister, on the subject of Spitzbergen, on April 1st, 1919. In a despatch of April 2nd regarding this conversation, the Norwegian Minister reported that M. Scavenius had at once declared that the Danish Government would be altogether favourable to the union of Spitzbergen with Norway. Denmark herself had no interest in that region conflicting with those of Norway, and the Danish Government fully recognized the weight of the geographical and economic arguments in favour of uniting these islands with Norway, and considered this as the most practical settlement. Not a word was said about Greenland in this conversation.

La démarche faite auprès de moi par le ministre de Danemark à Oslo, à laquelle M. Scavenius a fait allusion, eut lieu, on le sait, seulement quelques mois plus tard, à savoir le 14 juillet 1919. Au cours de cet entretien, la question du Spitzberg aussi bien que la question du Groënland furent examinées, mais je peux dire en toute certitude que le chambellan Krag, ministre de Danemark, n'a à cette occasion formulé aucune condition à l'attitude bienveillante du Gouvernement danois dans la question du Spitzberg. Il est donc tout à fait injustifié de parler de la passation d'un contrat. »

Considérant le fait incontestable que le Danemark n'avait aucun intérêt au Spitzberg, je n'aurais pas trouvé juste d'attribuer au Gouvernement danois la pensée de demander, en juillet 1919, une transaction *do ut des* de cette sorte. En réalité, le traité concernant le Spitzberg devait garantir à toute Puissance, y compris le Danemark, tous les droits, tandis que la Norvège, par la reconnaissance de la souveraineté danoise, aurait couru le risque de sacrifier tous ses droits sur le Groënland.

Il est bien probable que M. Ihlen était dans de bonnes dispositions à cause de la question du Spitzberg en général et, sans doute, il regardait avec bienveillance la démarche que le Danemark désirait faire auprès de la Commission de quatre membres à Paris. La disposition bienveillante de M. Ihlen se montra aussi pendant une visite que lui rendit le nouveau ministre de Danemark à Oslo au mois de novembre de la même année, et au cours de laquelle M. Ihlen aurait déclaré, d'après un rapport du ministre danois, que « c'était pour la Norvège une joie de reconnaître la souveraineté du Danemark sur le Groënland ». Il s'agit ici d'une visite d'étiquette, et l'on ne doit pas attacher trop d'importance à la manière dont la phrase citée a été formulée dans le rapport ; mais, en tout cas, elle prouve l'attitude de M. Ihlen.

Il n'est pas démontré que les conversations Krag-Ihlen aient créé entre les deux questions Groënland et Spitzberg une connexité présentant une véritable pertinence juridique ; et les faits rappelés ci-dessus parlent contre la théorie selon laquelle M. Ihlen aurait dû comprendre l'existence d'une telle relation étroite. Au cours de l'année 1921, le Gouvernement danois fit mention au Gouvernement norvégien de l'attitude bienveillante que le Danemark avait montrée à l'égard de la question du Spitzberg. Mais ce n'est que dans une note du commencement de l'année 1923 que la thèse de la connexité, telle qu'elle a été soutenue devant la Cour, fut formulée vis-à-vis de la Norvège. Toutefois, il est à noter que cette connexité n'a pas été invoquée dans le protocole de clôture des négociations dano-norvégiennes du 28 janvier 1924, où la délégation danoise a expressément renvoyé à la déclaration Ihlen comme liant la Norvège.

The *démarche* made to me by the Danish Minister at Oslo and alluded to by M. Scavenius did not take place until some months later, on July 14th, 1919. During this conversation, the questions of Spitzbergen and Greenland were both discussed, but I can say with certainty that Monsieur Krag, the Danish Minister, did not on this occasion place any conditions upon the Danish Government's favourable attitude in the question of Spitzbergen. There is therefore no justification for speaking of the conclusion of a contract."

In view of the undeniable fact that Denmark had no interest in Spitzbergen, I should not have considered it equitable to attribute to the Danish Government an intention of proposing, in July 1919, any such bargain on the *do ut des* principle. In point of fact, the Spitzbergen Treaty guaranteed all rights to every Power, including Denmark, whereas Norway, by recognizing Danish sovereignty, would have run the risk of sacrificing all her rights in Greenland.

It is very probable that M. Ihlen was, generally speaking, well disposed owing to the Spitzbergen question, and doubtless he favourably regarded Denmark's desire to approach the Committee of four members at Paris. M. Ihlen also gave evidence of his favourable attitude at a visit paid to him by the new Danish Minister at Oslo in November of the same year; in the course of this visit, M. Ihlen—according to a report of the Danish Minister—said that "it was a pleasure for Norway to recognize Denmark's sovereignty over Greenland". This was an official courtesy visit and too much importance must not be attached to the way in which the remark quoted is worded in the report; but in any case it proves M. Ihlen's attitude.

It has not been proved that the Krag-Ihlen conversations linked together the Greenland and Spitzbergen questions in a manner possessing any real legal significance; and the facts above mentioned militate against the theory that M. Ihlen must have realized the existence of a close connection of this kind. During the year 1921, the Danish Government mentioned to the Norwegian Government the benevolent attitude shown by Denmark in the Spitzbergen question. But only in a note at the beginning of 1923, was the theory that the two questions were interdependent—as maintained before the Court—put forward to Norway. Nevertheless, it is to be observed that this interdependence was not referred to in the Protocol of Closure of the Dano-Norwegian negotiations of January 28th, 1924, in which the Danish delegation expressly referred to the Ihlen declaration as binding upon Norway.

La correspondance avec le ministre de Danemark à Paris fut connue du Gouvernement danois et du ministre de Danemark à Oslo, mais inconnue de M. Ihlen. Les autorités danoises, ayant cette correspondance dans leur pensée, se sont formé graduellement, au sujet de la portée des brefs entretiens avec M. Ihlen, une idée autre que celle que pouvait se faire M. Ihlen lui-même, qui n'avait pas connaissance des suggestions avancées au sujet de l'interdépendance des deux questions de souveraineté.

Il ressort des informations données au cours du procès que c'est par la conversation du 14 juillet 1919 que le Gouvernement norvégien eut, pour la première fois, connaissance des désirs danois. M. Ihlen, ainsi, n'était pas préparé à la question; il mentionna l'affaire verbalement et officieusement à ses collègues, mais aucune décision ne fut prise par le Gouvernement. Il ressort également des renseignements fournis que M. Ihlen ne fit pas de recherches sur la question des intérêts norvégiens au Groënland oriental; il n'y pensait pas quand il donna sa réponse orale le 22 juillet 1919.

Les pêcheurs et chasseurs norvégiens avaient exercé, pendant un temps considérable, leur activité au Groënland oriental sans contestation et sans obstacle aucun du côté danois. Par conséquent, on doit supposer que les autorités norvégiennes n'avaient connaissance d'aucune plainte de la part desdits ressortissants norvégiens. Par ailleurs, le Gouvernement danois n'avait, de son côté, jamais fait de réclamations contre ces activités norvégiennes, et il est, dans ces conditions, facile d'expliquer que les membres du Gouvernement norvégien n'y aient pas immédiatement pensé; ainsi se comprend également que les intérêts réels des Norvégiens, les questions juridiques ici en jeu, l'extension possible du monopole et de la fermeture à une contrée où il n'existait pas d'Esquimaux, n'aient pas été, à cette époque, étudiés par le Gouvernement norvégien. La Norvège n'avait pas eu de relations administratives avec le Groënland depuis plus d'un siècle; les traditions de ces relations ne vivaient plus en 1919 dans l'administration norvégienne.

M. Ihlen donna sa réponse orale une semaine après la démarche danoise, tandis que la déclaration des États-Unis d'Amérique du 4 août 1916 fut donnée après de longues négociations. Les États-Unis étaient directement intéressés dans le détroit de Davis, et il n'est guère douteux qu'il y avait eu des relations entre des Américains et les Esquimaux vivant le long de la côte occidentale du Groënland.

Il est vrai que le Gouvernement norvégien a produit, pendant la procédure, un document de l'année 1916 et duquel il ressort que l'administration danoise envisageait alors l'application à tout le Groënland du régime de la fermeture. Cependant,

The correspondence with the Danish Minister in Paris was known to the Danish Government and the Danish Minister at Oslo, but unknown to M. Ihlen. The Danish authorities, having this correspondence in mind, gradually conceived an idea of the import of the brief conversations with M. Ihlen, differing from the idea which M. Ihlen himself could have had, as he was unaware of the suggestions put forward regarding the interdependence of the two questions of sovereignty.

It appears from the information supplied during the proceedings that the conversation of July 14th, 1919, was the first notice that the Norwegian Government had of Denmark's aspirations. Thus, M. Ihlen was unprepared for the question; he mentioned the matter verbally and unofficially to his colleagues, but no decision was taken by the Government. It also appears from the information produced that M. Ihlen made no enquiries into the question of Norwegian interests in Eastern Greenland; he was not thinking of them when he gave his verbal answer on July 22nd, 1919.

Norwegian hunters and fishermen had for a considerable period engaged in their pursuits in Eastern Greenland, unquestioned and unhindered by Denmark. Accordingly, it is to be supposed that the Norwegian authorities had no knowledge of any grievance on the part of these Norwegian nationals. Moreover, the Danish Government for its part had never taken exception to these Norwegian activities and, in these circumstances, it is easy to understand that these activities should not at once have occurred to the minds of members of the Norwegian Government; this also explains how it was that the fundamental interests of Norwegians, the questions of law here in issue, the possible extension of the monopoly and of the régime of exclusion to a region where no Eskimos existed, had not at this time been examined by the Norwegian Government. Norway had had no administrative connection with Greenland for more than a century; and the traditions of this connection were no longer familiar to the Norwegian administration in 1919.

M. Ihlen gave his verbal answer a week after he had been approached, whereas the declaration of the United States of America on August 4th, 1916, was made after lengthy negotiations. The United States were directly interested in Davis Strait, and there can be no doubt that there had been intercourse between Americans and the Eskimos living along the West coast of Greenland.

It is true that the Norwegian Government, in the course of the proceedings, produced a document dating from 1916 from which it appears that the Danish administration was then contemplating the application of the régime of exclusion

le conflit entre les deux Parties a commencé quelques années après la déclaration de M. Ihlen, et il paraît très peu probable que les documents concernant l'administration au Groënland aient été connus, encore moins étudiés, en Norvège, avant que M. Ihlen donnât sa réponse.

Si le Gouvernement danois avait fait, auprès de la Norvège, la même démarche écrite qu'auprès des autres Puissances, les documents auraient été soumis aux autorités compétentes en Norvège et l'affaire aurait, selon toutes probabilités, pris une tournure différente.

On pourrait dire que M. Ihlen se rendit coupable de négligence à cette occasion ; mais cette critique doit plus fortement atteindre le Gouvernement danois à la même occasion ; si l'on se souvient que l'action même du Gouvernement danois, tout au moins en partie, fut provoquée par l'activité norvégienne au Groënland oriental et que l'attention du Gouvernement danois avait été, peu de temps auparavant, spécialement attirée sur ces intérêts norvégiens, et si, enfin, on se rappelle qu'il s'agissait d'un désir danois et d'un plan danois, on doit être fondé à dire que la négligence était plus grave de la part du Gouvernement danois que de la part du Gouvernement norvégien, qui n'était pas préparé à la démarche danoise et qui ne voyait pas dans sa réponse un arrangement définitif.

Il paraît que les conversations des 14 et 22 juillet 1919 entre M. Ihlen et M. Krag avaient pour but, du côté danois, d'obtenir une promesse définitive ; mais, dans ce cas, la forme de la démarche danoise laisse beaucoup à désirer. Le résultat fut une réponse orale du ministre norvégien des Affaires étrangères, sans que la réalité de la question ait été discutée entre les deux Gouvernements et sans que la question ait été examinée en Norvège. La responsabilité de ce fait fatal doit, en première ligne, incomber au Danemark.

M. Ihlen, il est vrai, parla, lors de sa déclaration du 22 juillet, au nom du Gouvernement norvégien et promit que la Norvège ne ferait pas de difficultés au règlement futur de cette affaire. Une telle promesse donnée par le ministre des Affaires étrangères est en principe valable et obligatoire. Mais, dans le cas présent, il y a des circonstances spéciales. M. Ihlen, quand il donna sa déclaration, était sous l'empire d'une erreur essentielle et excusable. Je renvoie à la lettre de M. Ræstad au ministre danois à Oslo, le 20 juillet 1921 : « J'ai reçu maintenant une communication d'Ihlen d'où il ressort que — comme je le pensais bien — il n'a pas, au cours de son entretien avec M. Krag, donné à entendre que la Norvège accepterait de voir placer le nouveau territoire sous le régime

to the whole of Greenland. Nevertheless, the dispute between the two Parties began some years after M. Ihlen's declaration, and it seems very unlikely that, prior to M. Ihlen's reply, there was any knowledge in Norway of documents relating to the administration of Greenland and still less likely that such documents had been studied.

If the Danish Government had approached Norway in writing as she did the other Powers, the documents would have been submitted to the competent authorities in Norway and the matter would in all probability have taken a different turn.

It might be said that M. Ihlen was guilty of negligence on this occasion; but this criticism applies more strongly to the Danish Government in the same connection. When it is remembered that the action of the Danish Government was, at all events in part, the outcome of Norwegian activity in Eastern Greenland and that the attention of the Danish Government had been specially drawn, shortly before, to these Norwegian interests, and again when it is remembered that the question concerned aspirations and plans conceived by Denmark, it is reasonable to say that there was more serious negligence on the part of the Danish Government than on that of the Norwegian Government, which was unprepared for the Danish *démarche* and did not regard its reply as a definitive settlement of the matter.

It appears that the object of the conversations of July 14th and 22nd, 1919, between M. Ihlen and M. Krag was, so far as Denmark was concerned, to obtain a final and binding promise; but, in that case, the form of the Danish *démarche* leaves much to be desired. The outcome was a verbal answer given by the Norwegian Minister for Foreign Affairs, without any discussion between the two Governments upon the substance of the question and without the question having been examined in Norway. The responsibility for this fatal omission rests first and foremost upon Denmark.

M. Ihlen, it is true, when making his declaration of July 22nd, was speaking on behalf of the Norwegian Government and promised that Norway would raise no difficulty in the future settlement of this matter. Such a promise made by the Minister for Foreign Affairs is, in principle, valid and binding. But in the present case there are special circumstances. M. Ihlen, when making his declaration, was labouring under a fundamental and excusable misapprehension. I would refer to M. Ræstad's letter of July 20th, 1921, to the Danish Minister at Oslo: "... I have now received a communication from Ihlen, whence it appears—as I thought—that, in his conversation with M. Krag, he did not give it to be understood that Norway would agree to the new territory

du monopole danois. » Cette erreur de M. Ihlen était occasionnée, en premier lieu, par le fait que la demande danoise avait été formulée de vive voix et n'était pas accompagnée des informations données aux autres Puissances quant à l'extension du monopole et de la fermeture, ce qui était, selon les explications ultérieures danoises, le véritable objet de la démarche. Cet objet fut exposé dans une note adressée le 19 décembre 1921 par le ministre de Danemark à Oslo au ministère des Affaires étrangères de Norvège ; il y est expliqué que, par les mots employés dans la réponse américaine et cités par M. Krag vis-à-vis de M. Ihlen : « que le Gouvernement danois étendit à l'ensemble du Groënland ses intérêts politiques et économiques », on a eu précisément en vue l'extension à l'ensemble du Groënland des règles particulières en question, à savoir les règles du monopole et de la fermeture.

Une promesse donnée dans de telles conditions ne conserve pas la même valeur qu'une promesse qui n'est entachée ni d'erreur ni de vice.

La déclaration de M. Ihlen visait clairement un règlement futur de l'affaire entre les deux Gouvernements. Évidemment, le Gouvernement danois, qui connaissait bien les intérêts norvégiens sur la côte orientale du Groënland, comprenait que le règlement futur devait nécessairement comprendre ces intérêts ; il serait contraire à tout bon sens de prétendre que les intérêts norvégiens pourraient être mis de côté pendant le règlement pour lequel le ministre des Affaires étrangères de Norvège avait promis de ne pas faire de difficultés vis-à-vis du désir danois. L'obligation ainsi prise était, de par la nature même de l'affaire, fondée sur l'idée de réciprocité. Les deux Parties étaient liées après les conversations Krag-Ihlen à ne pas faire de difficultés vis-à-vis l'une de l'autre quand on arriverait au règlement entre elles.

La Norvège faisait honneur à la promesse de M. Ihlen, lorsque le Danemark rompit subitement les négociations visant un règlement réciproque.

Le 6 mai 1921, une autorisation royale fut donnée au Gouvernement danois en vertu de laquelle tout le Groënland était rattaché aux colonies et stations danoises et à l'administration danoise du Groënland. A cette date même où le Gouvernement danois avait ainsi déjà décidé de rompre toutes négociations, le Gouvernement norvégien gardait toujours son attitude conciliante. Le 7 mai, le ministre des Affaires étrangères de Norvège, qui n'avait aucune connaissance de l'autorisation danoise du 6 mai, indiqua au ministre de Danemark à Oslo le règlement suivant : le Gouvernement norvégien donnerait une déclaration correspondant à peu près à celle du Gouvernement américain et marquerait en même temps,

being placed under the Danish Monopoly." This misapprehension on the part of M. Ihlen was, in the first place, due to the fact that the Danish request had been made verbally and was not accompanied by the information given to the other Powers regarding the extension of the monopoly and régime of exclusion, which was, as subsequently explained by Denmark, the real object of the démarche. This object was explained in a note addressed on December 19th, 1921, by the Danish Minister at Oslo to the Norwegian Ministry for Foreign Affairs. In that note it is explained that the words used in the American reply and quoted by M. Krag to M. Ihlen: "... to the Danish Government extending their political and economic interests to the whole of Greenland", contemplated precisely the extension to the whole of Greenland of the special regulations in question, i.e. the regulations of the monopoly and régime of exclusion.

A promise given under such conditions has not the same value as a promise which is not tainted by an error or defect.

M. Ihlen's declaration clearly related to a future settlement of the matter between the two Governments. Obviously, the Danish Government, which was well aware of the Norwegian interests on the East coast of Greenland, realized that the future settlement must necessarily cover these interests; it would be contrary to common sense to contend that the Norwegian interests could be put on one side during the settlement in regard to which the Norwegian Minister for Foreign Affairs had promised not to place difficulties in the way of the Danish aspirations. The undertaking thus given was, in the nature of things, based on the idea of reciprocity. The two Parties were bound, after the Ihlen-Krag conversations, mutually to refrain from making difficulties when the time came to effect a settlement between them.

Norway was honouring M. Ihlen's promise when Denmark suddenly broke off the negotiations for a mutual settlement.

On May 6th, 1921, the Danish Government obtained a royal decision by virtue of which it attached all Greenland to the Danish colonies and factories and to the Danish administration of Greenland. Even at this date, when the Danish Government had thus decided to break off all negotiations, the Norwegian Government still preserved its conciliatory attitude. On May 7th, the Norwegian Minister for Foreign Affairs, who was entirely ignorant of the Danish decision of May 6th, suggested to the Danish Minister at Oslo the following arrangement: the Norwegian Government was to make a declaration corresponding approximately to that of the American Government and would, at the same time, in a separate note, point out that

par une note à part, que cette déclaration était donnée sous la réserve que la Norvège ne renonçait pas aux droits susdits (à savoir les droits de pêche et de chasse des Norvégiens). Il ajouta que le Gouvernement norvégien adopterait sans doute une attitude bienveillante à l'égard de toute modalité qui conduirait à un règlement tel qu'il a été indiqué ci-dessus ; il attachait moins d'importance à la forme.

Le 10 mai, le Gouvernement danois rompit formellement, vis-à-vis du Gouvernement norvégien, les négociations en cours, par la note suivante du ministre de Danemark à Oslo :

« Au sujet de l'affaire du Groënland, j'ai reçu du ministère des Affaires étrangères un télégramme dont je me permets de vous communiquer ici la teneur :

« Le ministère des Affaires étrangères désire qu'aucune nouvelle démarche ne soit entreprise en vue d'obtenir du Gouvernement norvégien une déclaration écrite, mais il désire en rester à la promesse donnée naguère verbalement du côté norvégien. » »

La raison de cet acte inattendu était que le Gouvernement norvégien, qui en avait tout le droit, désirait régler les intérêts économiques norvégiens en même temps que la question de la souveraineté.

Par une lettre du 2 juillet, le ministre de Danemark à Oslo informa le ministre des Affaires étrangères de Norvège de la fermeture du Groënland tout entier.

Par cette rupture des négociations dano-norvégiennes, le Danemark anéantit l'arrangement fait avec M. Ihlen, et la promesse du ministre des Affaires étrangères de Norvège avait par là perdu son caractère obligatoire. L'inaccomplissement de la part du Danemark de l'obligation implicite qui résultait pour lui de l'arrangement Krag-Ihlen donnait à l'autre Partie le droit de se déclarer déliée de son obligation.

C'est ce qui eut lieu.

Dix-huit jours après la notification de la fermeture de tout le Groënland, M. Ræstad, ministre des Affaires étrangères de Norvège, écrivit au ministre danois ce qui suit :

« Il vous faudra sans doute compter avec le fait que le Gouvernement norvégien actuel, de même que le précédent, et d'accord avec l'opinion d'autres cercles responsables, ne peut accepter de reconnaître une extension de la souveraineté danoise sur le Groënland qui entraînerait une extension correspondante du monopole au détriment d'intérêts norvégiens. »

Le Gouvernement danois a fait valoir devant la Cour que, par cette lettre, la Norvège ne contestait pas la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland. L'exactitude de cette prétention ne peut être reconnue. Le Gouvernement danois avait, dans ses démarches auprès des Puissances étran-

this declaration was made subject to the reservation that Norway did not abandon the rights above mentioned (namely, the fishing and hunting rights of Norwegians). He added that the Norwegian Government would doubtless favourably consider any method which would lead to a settlement such as has been indicated above; he did not attach so much importance to the question of form.

On May 10th, the Danish Government formally broke off the negotiations in progress with the Norwegian Government by means of the following note sent by the Danish Minister at Oslo:

"With regard to the Greenland question, I have received from the Ministry for Foreign Affairs a telegram, the terms of which I venture to transmit to you:

'The Ministry for Foreign Affairs does not desire any further *démarche* to be made with a view to obtaining from the Norwegian Government a written declaration, but desires to rest content with the promise already made verbally on behalf of Norway.'

The reason for this unexpected action was that the Norwegian Government, which was fully within its rights, wished to settle the matter of Norwegian economic interests at the same time as the question of sovereignty.

By a letter of July 2nd, the Danish Minister at Oslo informed the Norwegian Minister for Foreign Affairs that the whole of Greenland was closed.

By this rupture of the Dano-Norwegian negotiations, Denmark abolished the arrangement made with M. Ihlen, and the promise of the Norwegian Minister for Foreign Affairs thereby ceased to be binding. Denmark's failure to fulfil the implicit obligation resulting for her from the Krag-Ihlen agreement, gave the other Party the right to declare himself released from his undertaking.

This was what happened.

Eighteen days after the notification of the closing of the whole of Greenland, M. Ræstad, the Norwegian Minister for Foreign Affairs, wrote to the Danish Minister in the following terms:

"You will no doubt have to reckon with the fact that the present Norwegian Government, like its predecessor, in agreement with the opinion of other responsible circles, is unable to accept an extension of Danish sovereignty over Greenland involving a corresponding extension of the monopoly, to the detriment of Norwegian interests."

The Danish Government has argued before the Court that, by this letter, Norway was not contesting the sovereignty of Denmark over the whole of Greenland. The accuracy of this allegation cannot be admitted. The Danish Government, in its overtures to foreign Powers, had linked the question of

gères, lié la question de la souveraineté et celle du monopole si intimement qu'elles ne se laissent pas, sous ce rapport, séparer l'une de l'autre. Le Gouvernement danois parla de l'extension de la souveraineté, tandis que, d'après sa propre affirmation, il pensa, du commencement à la fin, à l'extension du système du monopole. Un mémorandum du 18 janvier 1921, envoyé par la légation de Danemark à Oslo au ministre des Affaires étrangères de Norvège donne une description des démarches faites auprès des grandes Puissances. Il y est dit : « Le ministère envoya donc, au commencement du mois de mars dernier, des instructions à ses ministres à Londres, Paris, Rome et Tokio, les invitant à essayer, en faisant valoir les circonstances de fait relatives à la situation du Danemark à l'égard du Groënland, d'obtenir la reconnaissance officielle, par les Gouvernements en question, de la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland, la meilleure manière de procéder à cette reconnaissance étant, suivant l'opinion du Gouvernement danois, que lesdits Gouvernements fissent une déclaration répondant à celle déjà donnée par les États-Unis. » Or, pendant la procédure, le Gouvernement danois a fortement souligné que la réponse américaine contenait nettement un renvoi exprès au système du monopole que l'on se proposait de poursuivre et de développer. Dans les instructions envoyées aux ministres danois à l'étranger, cette liaison inextricable, l'unité dans la dualité, fut relevée par les mots : « il serait désirable que le Gouvernement danois puisse étendre sa sollicitude [s. : pour les Esquimaux au moyen du monopole] par sa souveraineté au Groënland tout entier ».

La première démarche faite verbalement auprès du Gouvernement norvégien en juillet 1919 ne toucha que la reconnaissance de la souveraineté ; et la deuxième démarche, faite par écrit le 18 janvier 1921, visa également la question de la souveraineté, « une extension de la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groënland ». Mais, comme il a déjà été dit plus haut, une note ultérieure danoise du 19 décembre 1921 fait ressortir que ce qu'on avait précisément en vue était également l'extension du système de monopole.

M. Ihlen donna sa réponse sans comprendre cette liaison inextricable et, en fait, sans pouvoir se douter de l'existence de celle-ci. Toutefois, quand cette liaison fut évidente à M. Ræstad, celui-ci déclara que la Norvège ne pouvait accepter une telle demande de reconnaissance de la part du Danemark. La demande visait précisément l'ensemble : souveraineté plus monopole, monopole plus souveraineté, « la sollicitude par sa souveraineté ». Telle était en réalité la demande que le Danemark avait tout le temps eu en vue, et ce fut à *cette* demande que la Norvège refusa de donner satisfaction.

sovereignty and that of the monopoly so closely together that it is impossible to treat them as separate in this connection. The Danish Government had spoken of an extension of sovereignty, while—according to its own statement—it had in mind, from beginning to end, the extension of the monopoly system. In a memorandum, dated January 18th, 1921, from the Danish Legation at Oslo to the Norwegian Minister for Foreign Affairs, a description is given of the overtures made to the Great Powers; it contains the following passage: "The Ministry accordingly sent instructions, at the beginning of last March, to its Ministers in London, Paris, Rome and Tokyo, to endeavour to obtain official recognition by the Governments in question of Danish sovereignty over the whole of Greenland urging, in support of the request, the actual position of Denmark in relation to Greenland; the best method of according this recognition would, in the opinion of the Danish Government, be for the said Governments to make declarations corresponding to that already given by the United States." But during the present proceedings, the Danish Government has laid considerable stress on the fact that the American reply contained a definite and specific reference to the system of monopoly, which Denmark was proposing to continue and to develop. In the instructions sent to the Danish Ministers abroad, this inseparable inter-connection, this unity in dualism, was brought out by the words: "it is desirable that the Danish Government should extend its care [for the Eskimos, by means of the monopoly] by means of its sovereignty over the whole of Greenland."

The first overture, which was made verbally to the Norwegian Government in July 1919, only touched on the question of the recognition of sovereignty; and the second overture, which was made in writing on January 18th, 1921, was also concerned with the question of sovereignty, "an extension of Danish sovereignty to the whole of Greenland". But, as has been already said, a later Danish note of December 19th, 1921, revealed that what was actually aimed at was the extension of the monopoly system as well.

M. Ihlen gave his reply without realizing this inseparable inter-connection, and indeed without being able to suspect its existence. However, when this connection became clear to M. Ræstad, the latter stated that Norway could not accept such a request for recognition by Denmark. The request sought indeed to obtain everything: sovereignty plus monopoly, monopoly plus sovereignty, "[an extension of its] care by means of its sovereignty". That was indeed the object which the Danish request had throughout had in view, and it was *this* request that Norway refused to accede to. M. Ræstad's

Le *non* de M. Ræstad avait pour objet la demande de reconnaissance de la souveraineté danoise telle qu'elle se présentait lorsque ses divers aspects furent complètement éclaircis. La lettre de M. Ræstad du 20 juillet 1921 contient, par cette raison, un refus de reconnaître précisément la souveraineté sur tout le Groënland, que le Danemark, par ses démarches, avait essayé de se voir reconnaître.

Dans cet ordre d'idées, il est d'une certaine importance de souligner que, dans les deux démarches faites auprès du Gouvernement norvégien en 1919 et en 1921, et cela non pas moins dans la dernière de celles-ci, le Gouvernement danois avait montré qu'il ne se considérait pas comme détenant la souveraineté sur le Groënland tout entier. La conviction ainsi créée dans l'esprit du Gouvernement norvégien a eu ses conséquences.

Quand on considère successivement la forme insuffisante de la démarche faite auprès de M. Ihlen, la lumière qui, plus tard, fut jetée sur le plan de l'extension du monopole et du système de fermeture, l'attitude peu conciliante du Gouvernement danois quand le Gouvernement norvégien désira faire régler les intérêts économiques norvégiens conjointement avec la reconnaissance de la souveraineté danoise, et enfin la décision danoise de fermer le Groënland oriental en affirmant que la Norvège avait déjà reconnu l'extension de la souveraineté danoise, on arrive à la conclusion qu'il serait contraire à la justice que la Norvège, après la rupture des pourparlers en 1921 de la part du Danemark, fût encore à considérer comme liée par la promesse de M. Ihlen et tenue de ne pas faire de difficultés au règlement futur entre les deux pays.

Il y a lieu de mentionner ici un autre fait qui n'est pas sans importance sous ce rapport. Par une déclaration donnée au Gouvernement danois le 6 septembre 1920, le Gouvernement britannique s'était réservé le droit d'être consulté au cas où le Danemark aurait l'intention de vendre le Groënland. Cette réserve britannique, qui n'a pas été repoussée par le Gouvernement danois, ne fut pas communiquée au Gouvernement norvégien, pour lequel elle présentait sans doute un grand intérêt.

C'est en gardant en vue la réalité de l'affaire que j'arrive à la conclusion que l'arrangement Krag-Ihlen avait, en 1921, perdu sa force obligatoire.

Depuis cette époque, le Gouvernement norvégien n'a cessé de maintenir que le Danemark ne possède la souveraineté que sur une partie du Groënland et que la Norvège n'a pas reconnu une souveraineté danoise comprenant tout le pays.

Dans une note du 13 juillet 1923, le Gouvernement norvégien a cependant déclaré qu'il était prêt à entamer de

no was a rejection of the request for recognition of Danish sovereignty, in the form in which it appeared when all its aspects had been fully revealed. M. Ræstad's letter of July 20th, 1921, contains, for that reason, a refusal to recognize this sovereignty over the whole of Greenland, the recognition of which Denmark had endeavoured by her overtures to obtain.

In this connection, some importance attaches to the fact that in both the overtures made to the Norwegian Government in 1919 and 1921—and not least in the latter of these overtures—the Danish Government had shown that it did not regard itself as possessing sovereignty over the whole of Greenland. The conviction thus implanted in the mind of the Norwegian Government led to certain consequences.

When one considers in succession the incomplete form of the request made to M. Ihlen, the light which was subsequently thrown on the plan for the extension of the monopoly and the régime of exclusion, the not very conciliatory attitude of the Danish Government, when the Norwegian Government desired to have a settlement of Norwegian economic interests in conjunction with the recognition of Danish sovereignty, and lastly, the Danish decision to close Eastern Greenland on the ground, as was alleged, that Norway had recognized the extension of Danish sovereignty, one is driven to the conclusion that it would be contrary to all justice that, after the rupture of the negotiations by Denmark in 1921, Norway should still be regarded as bound by M. Ihlen's promise, and obliged to refrain from making difficulties in a future settlement between the two countries.

It is necessary here to mention another fact which is of some importance in this connection. By a declaration made to the Danish Government on September 6th, 1920, the British Government had reserved its right to be consulted, in case Denmark should contemplate selling Greenland. This British reservation, which was not rejected by the Danish Government, was not communicated to the Norwegian Government, to whom it presented, without doubt, considerable importance.

Keeping in view the realities of the case, I am thus led to the conclusion that the Krag-Ihlen arrangement had lost its binding force in 1921.

Since that time, the Norwegian Government has unceasingly maintained that Denmark only possesses sovereignty over a part of Greenland, and that Norway has not recognized a Danish sovereignty extending to the whole country.

Nevertheless, in a note dated July 13th, 1923, the Norwegian Government declared that it was prepared to enter into

nouvelles négociations sur « une base entièrement libre ». La conception norvégienne reçut une expression très nette dans le protocole de clôture des négociations dano-norvégiennes, daté du 28 janvier 1924. La délégation norvégienne y soutint que toutes les parties du Groënland qui n'étaient pas effectivement placées sous l'administration danoise étaient *terra nullius*.

Ainsi, le Gouvernement norvégien a, depuis la rupture en 1921 des négociations de la part du Gouvernement danois, constamment soutenu qu'il n'est pas lié par l'arrangement Krag-Ihlen.

Ce sont les motifs que je viens d'exposer qui me conduisent à accepter les conclusions présentées par le Gouvernement norvégien au sujet de la souveraineté et qui, par conséquent, m'empêchent, à mon regret, de souscrire à l'arrêt que la Cour a rendu. Toutefois, je suis d'accord sur la conclusion de l'arrêt qui traite les frais de procédure.

(Signé) BENJAMIN VOGT.

fresh negotiations on "an entirely free basis". The Norwegian conception was given very definite expression in the Protocol of Closure of the Danish-Norwegian negotiations, dated January 28th, 1924. The Norwegian delegation declared therein that all parts of Greenland, which were not effectively under Danish administration, were *terra nullius*.

Accordingly, the Norwegian Government has consistently maintained, ever since the breaking off of the negotiations by the Danish Government in 1921, that it is not bound by the Krag-Ihlen arrangement.

The reasons which I have set forth above lead me to accept the submissions presented by the Norwegian Government in regard to sovereignty, and for these reasons consequently prevent me, to my regret, from signing the judgment which the Court has delivered. I am, however, in agreement with the conclusion of the judgment which deals with the costs of the proceedings.

(Signed) BENJAMIN VOGT.