

DISSENTING OPINION OF JUDGE J. E. READ

While I agree with the majority of the Court in accepting the Norwegian contentions as regards the Indreleia and the Vestfjord, I am unable to concur in parts of the judgment which relate to other sections of the coast in question. It is, therefore, necessary for me to state the reasons which have led me to the conclusion that the establishment of certain of the base-lines by the Royal Norwegian Decree of 1935 was not in conformity with international law.

The Government of the United Kingdom has relied upon a rule or principle of international law, which has been referred to as the Tide-Mark or Coast-Line Rule. The contention is that the belt of territorial waters must be measured from the coast line in the widest sense of that term : from the low-tide mark on the mainland coast and on islands ; and from the outer limit of internal waters. It is conceded that the point of departure for the base-lines may be the outer fringe of the "skjærgaard".

The Government of Norway contends that the coastal State is entitled to establish its belt or zone of territorial waters measured from straight lines drawn between the outermost islands, rocks or mainland points, with no restriction on the length of the lines. Norway admits to some limitations : geographic, such as visibility and conformation to the general direction of the coast ; and others of a political, social or economic character, such as the needs of the coastal population and the location of fishing banks.

Norway further contends that, even if international law recognizes a Coast-Line Rule, it is not applicable to the Arctic coast of Norway, because the rule is not and cannot be applied to broken coast lines, and especially to the unique Norwegian coast.

Before examining the legal aspects of the dispute, it is necessary to look at some of the facts.

Norway, by the Decree of 1935, has asserted a claim over extensive areas of the seas off the coasts of Finnmark, Troms and part of Nordland. The outer limit of these areas is shown on the Norwegian charts, 3-9, by a heavy blue line, which may be referred to as the Blue Line. It is parallel to and 4 sea miles distant from the base-lines connecting points 1-48.

The United Kingdom concedes Norway's right to a marginal belt of 4 miles, measured from the coast at low-water mark and from the closing lines of fjords and sunds and other internal waters. The extent of the waters thus conceded is indicated by the pecked

OPINION DISSIDENTE DE M. J. E. READ

[Traduction]

Tout en étant d'accord avec la majorité de la Cour pour accepter les conclusions norvégiennes relatives à l'Indreleia et au Vestfjord, je ne suis pas en mesure de souscrire aux parties de l'arrêt qui ont trait à d'autres secteurs de la côte dont il s'agit. Il me faut donc énoncer les motifs pour lesquels j'arrive à la conclusion que l'établissement, par le décret royal norvégien de 1935, de certaines lignes de base n'était pas conforme au droit international.

Le Gouvernement du Royaume-Uni s'est fondé sur une règle ou principe de droit international qu'on a appelé règle de la laisse de basse mer ou de la ligne de côte. Selon cette thèse, la ceinture d'eaux territoriales devrait être mesurée à partir de la ligne de côte au sens le plus large du terme : à partir de la laisse de basse mer sur le continent et les îles, et à partir de la limite extérieure des eaux intérieures. Il est reconnu que le point de départ des lignes de base peut être la frange extérieure du « skjærgaard ».

Selon la thèse du Gouvernement de la Norvège, l'État riverain est fondé à établir sa ceinture ou zone d'eaux territoriales en la mesurant à partir de lignes droites tracées entre les îles, rochers ou points du continent les plus éloignés, sans aucune limitation quant à la longueur des lignes. La Norvège admet certaines limitations : les unes d'ordre géographique, telles que la visibilité et la conformité avec la direction générale de la côte ; les autres de nature politique, sociale ou économique, telles que les besoins de la population côtière et les lieux où sont situés les bancs de pêche.

En outre, la Norvège soutient que, même si le droit international reconnaît une règle de la ligne de côte, cette règle n'est pas applicable à la côte norvégienne de l'Arctique parce qu'elle n'est et ne saurait être appliquée à des côtes déchirées, notamment à la côte de la Norvège, unique dans son genre.

Avant d'étudier les points juridiques du différend, il est nécessaire de passer en revue certains des faits.

Par le décret de 1935, la Norvège a fait valoir une prétention sur des espaces étendus de la mer au large des côtes du Finnmark, du Troms et d'une partie du Nordland. La limite extérieure de ces espaces est indiquée sur les cartes norvégiennes 3 à 9, à l'aide d'une ligne bleue épaisse, qu'on appellera la ligne bleue. Elle est parallèle aux lignes de base reliant les points 1 à 48 et se trouve à une distance de quatre milles marins de ces dernières.

Le Royaume-Uni reconnaît que la Norvège a droit à une mer territoriale de quatre milles, calculée à partir de la laisse de basse mer de la côte et à partir des lignes de fermeture des fjords, sunds et autres eaux intérieures. L'étendue des eaux ainsi reconnue est

green line on these charts, which may be referred to as the Green Line. This line would need minor modification to ensure exact correspondence with the "pecked green line" marked on the British charts. It would also need substantial readjustment on charts 5-9 to take into account the decision of the Court regarding the Indreleia and the Vestfjord, but this can be disregarded for the time being.

The parts of the sea between the Blue Line and the Green Line are in dispute. They are indicated in the British charts used during the Oral Proceedings by yellow patches. The United Kingdom claims that they are high seas; Norway, that they are territorial waters. It will be convenient to refer to them as Disputed Areas.

* * *

Returning to the legal aspects of the problem, I have no doubt that the Coast-Line Rule is an established rule of international law.

The collapse of the claims to maritime domain, based on *mare clausum* and similar doctrines—including those asserted by the Kingdom of Denmark and Norway—brought about the regime of *mare liberum*, the freedom of the seas, under which the seas were open to all men of all nations for all purposes. Pressure of belligerents in naval warfare destroyed the older pretensions; but the needs of defence and neutrality led States, even under the new regime, to assert new exclusive rights over belts or zones based on the coast.

The recognition of such zones by belligerents was closely linked with the power of the coastal State to exercise effective control, and it was, at the outset, restricted to areas within cannon range of fortified points. In time, it was extended to cover all areas capable of being covered by cannon shot, whether they were fortified or not. It was an easy step from the range of cannon to the 3-mile limit: a belt of territorial waters 1 marine league in breadth, subject to the exclusive authority of the coastal State and from which foreign belligerent operations were excluded. Some countries have claimed wider zones or more extensive areas; but, for a very long time, none has disputed the right of a coastal State to assert sovereignty over a belt of territorial waters measured from the coast.

indiquée sur ces cartes par la ligne pointillée verte, qu'on appellera la ligne verte. Il serait nécessaire d'apporter à cette ligne des rectifications d'ordre secondaire pour la faire correspondre exactement à la ligne pointillée verte indiquée sur les cartes britanniques. Il serait également nécessaire d'apporter à cette ligne des modifications considérables sur les cartes 5 à 9 pour tenir compte de la décision de la Cour quant à l'Indreleia et au Vestfjord. Mais on peut faire abstraction de cela pour l'instant.

Les régions de la mer situées entre la ligne bleue et la ligne verte sont les régions litigieuses. Sur les cartes britanniques utilisées en plaidoirie, elles sont indiquées par des taches jaunes. Le Royaume-Uni prétend que ces régions font partie de la haute mer ; selon la Norvège, elles rentreraient dans les eaux territoriales. Il sera commode de les désigner par l'expression « régions litigieuses ».

* * *

Revenant aux aspects juridiques du problème, je ne doute pas que la règle de la ligne de côte soit une règle établie en droit international.

L'effondrement des prétentions à un domaine maritime, fondées sur le *mare clausum* et sur les théories analogues — y compris celles qui furent soutenues par le Royaume de Danemark et Norvège — a donné naissance au régime du *mare liberum*, de la liberté des mers, en vertu duquel les mers étaient ouvertes aux hommes de toutes les nations et à toutes les fins. La pression exercée par les belligérants dans la guerre navale a fait disparaître les anciennes prétentions. Mais les besoins de la défense et de la neutralité ont conduit les États, même sous le nouveau régime, à affirmer des droits exclusifs nouveaux sur les ceintures ou zones calculées à partir de la côte.

La reconnaissance de telles zones par les belligérants se rattachait étroitement au pouvoir, détenu par l'État riverain, d'exercer un contrôle efficace. A l'origine, cette reconnaissance fut restreinte aux zones situées en deçà de la portée de canon, à partir de points fortifiés. Au cours des années, on étendit cette reconnaissance comme comprenant toutes les zones susceptibles d'être protégées par la portée de canon, que ces zones fussent ou non fortifiées. Il fut facile de passer de la portée de canon à la limite de trois milles : ceinture d'eaux territoriales d'une lieue de mer de largeur, soumise à l'autorité exclusive de l'État riverain et soustraite aux opérations des belligérants étrangers. Certains États ont revendiqué des zones plus larges ou des espaces plus étendus ; mais pendant une très longue période, aucun n'a contesté le droit de l'État riverain d'affirmer sa souveraineté sur une ceinture d'eaux territoriales mesurée à partir de la côte.

In the course of the 19th century, it became necessary to give further consideration to bays. The establishment of a belt of territorial waters measured from the coast met most of the needs of coastal States as regards defence and security. Such waters were in their very nature part of the sea. Bays, however, presented a special problem. They penetrated into the country, and were largely enclosed by their headlands. The application of the concept of a belt of territorial waters of fixed breadth to larger bays would bring the sea, both high seas and territorial sea, into the heart of the country. It would treat waters which were in their nature internal, as part of the open sea, and it would bring smugglers and foreign warships and fishermen into the interior of the coastal State, to the prejudice of its security and vital interests. The solution of this problem developed along two different lines.

First : there was a tendency to recognize the right of the coastal State to claim as internal waters bays which penetrated the coast, notwithstanding that the distance between the headlands was greater than double the breadth of the marginal belt, e.g., more than 6 or 8 miles. The records of State practice embodied in the documents prepared for the Hague Conference, 1930, indicated that there was a readiness on the part of most States to recognize such claims over bays not more than 10 miles wide.

There were, however, maritime Powers which asserted the right to claim as internal waters bays of greater breadth, or even to claim all bays regardless of the distance between headlands ; but there was no indication that such wider claims were recognized by the international community. Further, there were some States which adhered to a six-mile limit.

Second : it was recognized that, regardless of breadth, the coastal State could treat as internal waters those bays over which they had exercised sovereignty, without challenge, for a long time. This is the doctrine of historic waters, and it is not confined to bays, but can be applied to the assertion of rights over historic waters which do not possess all the characteristics of a bay. The rights of the coastal State are, in this case, fully supported by customary law.

As regards these three types of waters—the belt of territorial waters, 10-mile bays and historic waters—there is no instance in which the claim of a coastal State has been successfully challenged since the North Atlantic Fisheries Arbitration. They can, therefore, all be regarded as established by rules of customary international law. Whether or not claims to bays of greater breadth can be supported, apart from historic factors, is a question which does not need to be considered in this case. It should also be noted

Au cours du XIX^m^e siècle, il devint nécessaire d'examiner de plus près la question des baies. L'établissement d'une ceinture d'eaux territoriales, calculée à partir de la côte, remplissait la plupart des besoins des États riverains en matière de défense et de sécurité. Lesdites eaux, de par leur nature même, faisaient partie de la mer. Toutefois, les baies soulevaient un problème particulier. Elles pénétraient dans le pays et étaient, dans une large mesure, enfermées par des caps. L'application, à des baies plus grandes, de la notion d'une ceinture d'eaux territoriales de largeur déterminée, aurait amené la mer — tant la haute mer que la mer territoriale — au cœur du pays. On aurait abouti ainsi à traiter comme espace de la haute mer des eaux qui par leur nature même étaient intérieures. Des contrebandiers, des navires de guerre et des pêcheurs étrangers auraient pénétré à l'intérieur de l'État riverain, compromettant sa sécurité et ses intérêts vitaux. La solution donnée à ce problème a évolué selon deux tendances différentes.

En premier lieu, la tendance s'est manifestée de reconnaître à l'État riverain le droit de revendiquer comme eaux intérieures les baies qui pénétraient à l'intérieur de la côte, bien que la distance séparant les caps fût supérieure au double de la largeur de la mer territoriale (par exemple, plus de six ou de huit milles). La pratique des États, telle qu'elle ressort des documents préparés pour la Conférence de La Haye de 1930, indique que la plupart des États étaient disposés à reconnaître de telles prétentions sur les baies dont la largeur ne dépassait pas dix milles.

Certaines Puissances maritimes ont cependant affirmé le droit de revendiquer, comme eaux intérieures, des baies de plus grande largeur, ou même de revendiquer toutes les baies, quelle que fût la distance entre les caps. Mais rien n'a indiqué que la communauté internationale ait reconnu ces revendications plus amples. D'autre part, certains États s'en sont tenus à une limite de six milles.

En second lieu, on reconnut que, abstraction faite de la largeur, l'État riverain pouvait traiter comme eaux intérieures les baies sur lesquelles il avait exercé pendant longtemps une souveraineté incontestée. C'est la théorie des eaux historiques. Elle n'est pas limitée aux baies mais peut s'appliquer à l'affirmation de droits sur les eaux historiques qui ne possèdent pas toutes les caractéristiques d'une baie. Dans ce cas, le droit coutumier vient complètement à l'appui des droits de l'État riverain.

Quant à ces trois catégories d'eaux — ceinture d'eaux territoriales, baies de dix milles, eaux historiques —, il n'y a pas d'exemple depuis l'arbitrage des pêcheries de l'Atlantique Nord, dans lequel la prétention de l'État riverain a fait l'objet d'une contestation couronnée de succès. On peut donc considérer que toutes ces trois catégories sont admises par les règles du droit international coutumier. Il n'est pas nécessaire, en la présente espèce, d'examiner s'il est possible ou non d'appuyer, indépendamment de facteurs

that, in the case of all types of bays or historic waters, the marginal belt of territorial waters is measured from the outer limit of the internal waters.

In this case Norway is asserting the right to measure the 4-mile belt, not from the coast line, but from long straight base-lines. These lines depart from the line of the coast in Eastern Finnmark, and from the line of the outer fringe of the "skjærgaard" between the North Cape and the Vestfjord. The Court is concerned with this question :

—whether customary international law recognizes the right of a coastal State to use straight base-lines for the delimitation of its belt of territorial waters in such a manner as to depart from the line of the coast, and to encroach upon the high seas, thus depriving other States of rights and privileges to which they had previously been entitled under the rules of international law.

It has been contended that such a claim can be derived from the sovereignty of the coastal State, but I do not see how this can be. Here, we are not dealing with the exercise, by a State, of sovereignty within its domain. We are dealing with State action which extends its domain, and purports to exclude all other States from areas of the high seas. We are dealing with expansion of the maritime domain designed to deprive other States of rights and privileges which, before the extension, they were entitled to enjoy and exercise, under the rules of international law.

In these circumstances, I should have much difficulty in justifying the Norwegian system as an exercise of powers inherent in State sovereignty.

The question remains : whether action by a State, encroaching on the high seas and depriving other States of their rights and privileges, can be justified by customary international law.

The true legal character of the problem has been obscured. It has been treated as if the issue concerned the existence or non-existence of a rule of customary international law restricting the exercise of sovereign power by coastal States. It has been assumed that the United Kingdom must establish the existence of such a restrictive rule in order to challenge the validity of the 1935 Decree. It has been suggested that the British case must fail, unless it can be proved that such a restrictive rule is founded on customary international law.

The actual legal problem with which we are concerned is different. By the Decree of 1935, Norway has attempted to enlarge the Norwegian maritime domain and to encroach on extensive

historiques, les prétentions à des baies plus larges. Il convient également de relever que, dans le cas de toutes les catégories de baies ou d'eaux historiques, la ceinture d'eaux territoriales est calculée à partir de la limite extérieure des eaux intérieures.

La Norvège soutient en l'espèce qu'elle a le droit de calculer la bande de quatre milles non point à partir de la ligne de côte, mais à partir de longues lignes droites de base. En réalité, ces lignes s'écartent de la ligne de la côte du Finnmark oriental, ainsi que de la ligne de la frange extérieure du « skjærgaard », entre le cap Nord et le Vestfjord. La Cour est saisie de la question suivante :

Le droit international coutumier reconnaît-il à l'État riverain le droit de faire usage de lignes droites de base pour la délimitation de ses eaux territoriales en lui permettant de s'écarter de la ligne de la côte et d'empiéter sur la haute mer, privant ainsi d'autres États des droits et privilèges dont ils étaient auparavant fondés à jouir en vertu des règles du droit des gens ?

On a soutenu qu'une telle prétention peut se déduire de la souveraineté de l'État riverain. Mais je n'entrevois pas comment cela est possible. Il ne s'agit pas ici de l'exercice par un État de la souveraineté à l'intérieur de son territoire. Il s'agit d'un acte qu'un État accomplit pour étendre son territoire et qui vise à exclure tous les autres États de certains espaces de la haute mer. Il s'agit d'un élargissement du domaine maritime, ce qui tend à priver les autres États de droits et de privilèges dont ils étaient fondés à jouir et à pratiquer l'exercice en vertu des règles du droit international, avant ledit élargissement.

Dans ces conditions, j'éprouverais de grandes difficultés à justifier le système norvégien comme étant l'exercice des pouvoirs inhérents à la souveraineté étatique.

La question demeure : le droit international coutumier autorise-t-il un État à empiéter sur la haute mer et à priver d'autres États de leurs droits et privilèges ?

On a obscurci la véritable nature juridique du problème. On a traité celui-ci comme si la question visait l'existence ou la non-existence d'une règle de droit international coutumier limitant l'exercice, par les États riverains, de leur compétence de souverain. On est parti de l'idée que le Royaume-Uni devait établir l'existence d'une telle règle restrictive pour pouvoir contester la validité du décret de 1935. On a affirmé que la thèse britannique doit être rejetée, à moins qu'il ne soit possible de prouver qu'une règle restrictive de cet ordre est fondée sur le droit international coutumier.

Le réel problème juridique dont nous sommes saisis est différent. Par le décret de 1935, la Norvège s'est efforcée d'agrandir le domaine maritime norvégien en empiétant sur des espaces étendus

areas of the high seas, and has seized and condemned foreign ships. Accordingly, we must consider whether such a course is justified. Disregarding, for the time being, the historic factor, we must begin by examining the extent of the power to delimit its maritime domain, given to a coastal State by international law.

Here, I have no doubt about the position. The power of a State to delimit its maritime domain is the same as its power to delimit any other part of its domain. It can extend its domain in any way that does not impair the rights of other States or of the international community : e.g., it can occupy no man's land, *res nullius* ; or it can annex occupied territory, with the consent of the territorial sovereign. It cannot go beyond the territorial limits of its existing sovereignty, if such a course impairs rights or privileges conferred on other States by international law.

No question of *res nullius* or annexation arises in the case of the sea. All nations enjoy all rights and all privileges in and over all of the sea beyond the limit of territorial waters. It follows that the power of a coastal State to mark out its maritime domain cannot be used so as to encroach on the high seas and impair these rights and privileges. Its power is limited to the marking out of areas already subject to its sovereignty.

Accordingly, it is necessary to examine the actual extent of Norwegian territorial waters, as recognized by customary international law before the making of the 1935 Decree. It certainly consisted of a belt of territorial waters 4 sea miles in breadth : but the question is to determine the starting points from which the belt should be measured.

Few States have marked out their maritime domains, and the course followed by Norway, in 1869, 1881, 1889 and 1935, was unusual. In general, the matter has been left to national courts, to prize courts, to arbitral tribunals and to diplomatic procedures in the innumerable cases which have arisen and which have been dealt with in the practice of States. Over the last century-and-a-half, there have been many hundreds of cases in which foreign ships have been seized by the authorities of coastal States. They have arisen in naval war, in smuggling, in fisheries protection and in other matters. They have given rise to legal problems, national and international. The demarcation of territorial waters or of customs zones or the establishment of the distance from the coast has nearly always been in issue, and has been decided by national courts or international tribunals, or settled by diplomatic negotiations. In naval war, instructions have been given to commanders, and seizures have been dealt with by prize courts.

de la haute mer, en saisissant et condamnant des navires étrangers. Nous devons donc examiner si une telle méthode est justifiée. Laissant de côté, pour l'instant, le facteur historique, il nous faut tout d'abord considérer l'étendue de la compétence que le droit international a conférée à un État riverain, en ce qui concerne la délimitation de son domaine maritime.

Je n'ai à cet égard aucun doute. La compétence conférée à un État pour délimiter son territoire maritime est la même que celle qu'il possède pour délimiter toute autre partie de son territoire. Il peut agrandir celui-ci de toutes les manières qui ne portent pas atteinte aux droits des autres États ou de la communauté internationale. Par exemple, il peut occuper un territoire sans maître, *res nullius* ; il peut annexer un territoire occupé, avec l'assentiment du souverain territorial. Il ne saurait dépasser les limites territoriales de sa souveraineté existante s'il devait en résulter une atteinte aux droits ou privilèges que le droit international confère à d'autres États.

Dans le cas de la mer, il ne se pose aucune question de *res nullius* ou d'annexion. Au delà de la limite des eaux territoriales, toutes les nations jouissent de tous les droits et de tous les privilèges sur toutes les mers. Il s'ensuit que la compétence de l'État riverain pour délimiter son territoire maritime ne saurait être utilisée de manière à lui permettre d'empiéter sur la haute mer et de porter atteinte aux droits et privilèges précités. Sa compétence est restreinte à la délimitation des régions déjà soumises à sa souveraineté.

Il est donc nécessaire d'examiner l'étendue réelle des eaux territoriales norvégiennes, telles qu'elles étaient reconnues par le droit international coutumier avant l'adoption du décret de 1935. Il est certain que cette mer territoriale comprenait une ceinture d'eaux de quatre milles marins de largeur. Mais il s'agit de déterminer les points de départ d'où cette ceinture devrait être calculée.

Peu d'États ont délimité leur territoire maritime, et le procédé adopté par la Norvège en 1869, 1881, 1889 et 1935 était exceptionnel. De manière générale, la question a été laissée aux tribunaux nationaux, aux cours de prises, aux tribunaux arbitraux et aux méthodes diplomatiques dans les cas innombrables qui se sont présentés et ont été réglés dans la pratique des États. Au cours des cent cinquante dernières années, l'on trouve des centaines de cas de saisies de navires étrangers par les autorités des États riverains. Ces cas se sont produits lors de guerres navales et dans des questions de contrebande, de protection des pêcheries, etc. Ils ont soulevé des problèmes juridiques d'ordre national et international. Il s'agissait presque toujours de la démarcation des eaux territoriales, des zones douanières, ou de la fixation d'une distance à partir de la côte, et la solution est intervenue par la voie de tribunaux nationaux ou internationaux, ou par celle de négociations diplomatiques. En cas de guerre sur mer, les commandants ont

Customary international law is the generalization of the practice of States. This cannot be established by citing cases where coastal States have made extensive claims, but have not maintained their claims by the actual assertion of sovereignty over trespassing foreign ships. Such claims may be important as starting points, which, if not challenged, may ripen into historic title in the course of time.

The only convincing evidence of State practice is to be found in seizures, where the coastal State asserts its sovereignty over the waters in question by arresting a foreign ship and by maintaining its position in the course of diplomatic negotiation and international arbitration.

Here, it is necessary to rule out seizures made by Norway at and since the commencement of the dispute. They met with immediate protest by the United Kingdom, and must, therefore, be disregarded. Seizures made in bays need not be taken into account, because it is common ground that coastal States may measure the belt of territorial waters from straight base-lines joining the headlands of bays.

Setting aside these instances which are irrelevant to the present issue, State practice may be examined. To begin with, the Record in this case shows that Norway has maintained a four-mile limit for territorial waters since 1745. For part of the time this was used only for neutrality and prize ; but, for much of the time, it was applied to fisheries. During the whole of the period since 1747 foreign fishermen have been fishing in the neighbourhood of the Norwegian coast ; Russians in the north, and, during the last eighty or ninety years, French and Swedish fishermen in the south. Further, there have been many naval wars in which Norway was neutral, and the Record shows that infringements of neutrality and incursions of privateers were a serious menace to the country. It is noteworthy that there is not a single instance in which Norway asserted sovereignty in any of the Disputed Areas—or, indeed, over waters measured from long base-lines in other parts of the country—by seizing a foreign poaching fisherman or by action taken against a trespassing privateer, prize or man-of-war.

The same situation obtains in the case of other coastal States. No instance has been cited by either Party in which a coastal

reçu des instructions et les cas de saisies ont été déferés aux cours de prises.

Le droit international coutumier est la généralisation de la pratique des États. On ne saurait démontrer cette pratique en citant les cas dans lesquels les États riverains ont formulé d'amples revendications mais ne les ont pas maintenues sous la forme d'une affirmation réelle de leur souveraineté à l'encontre des navires étrangers qui, sans autorisation, pénétraient dans cette zone. Il est possible que de telles revendications soient importantes comme points de départ ; si elles ne sont pas contestées, elles peuvent se transformer, avec le temps, en titres historiques.

La seule preuve convaincante de la pratique des États est fournie par les saisies, l'État riverain affirmant sa souveraineté sur les eaux dont il s'agit en arrêtant les navires étrangers et en maintenant son point de vue au cours de négociations diplomatiques et d'arbitrages internationaux.

A cet égard il faut exclure les saisies auxquelles la Norvège a procédé au moment où le différend a éclaté et depuis lors. Ces saisies ont fait l'objet de protestations immédiates de la part du Royaume-Uni. Il faut donc les écarter du débat. Il n'est pas nécessaire de prendre en considération les saisies qui ont eu lieu dans des baies, car les deux Parties ont admis que les États riverains peuvent mesurer la ceinture de leurs eaux territoriales à partir de lignes droites de base reliant les caps des baies.

Après avoir écarté ces exemples, qui sont dépourvus de pertinence dans la présente espèce, il convient d'examiner la pratique des États. Remarquons tout d'abord que le dossier de la présente espèce démontre que la Norvège a, dès 1745, maintenu une limite de quatre milles pour ses eaux territoriales. Pendant un certain temps, cette limite n'a été utilisée qu'aux fins de la neutralité et des prises, mais pendant la période la plus longue elle a été appliquée aux pêcheries. Pendant la totalité de la période qui s'est écoulée depuis 1747, les pêcheurs étrangers ont pratiqué la pêche dans le voisinage de la côte norvégienne ; les Russes au nord et, pendant les quatre-vingts ou quatre-vingt-dix dernières années, les pêcheurs français et suédois au sud. En outre, de nombreuses guerres navales ont eu lieu au cours desquelles la Norvège est restée neutre, et il ressort du dossier que des atteintes à la neutralité et des incursions de corsaires ont constitué une grave menace pour le pays. Il convient de remarquer que la Norvège, à aucune reprise, n'a affirmé sa souveraineté sur l'une quelconque des régions litigieuses, ou, en fait, sur des espaces de mer mesurés à partir de longues lignes de base dans d'autres régions du pays — soit en arrêtant un pêcheur contrebandier étranger, soit en intervenant contre un corsaire, une prise ou un vaisseau de guerre qui avaient pénétré sans autorisation dans ces espaces.

La même situation se présente dans le cas d'autres États riverains. Les Parties n'ont pas cité de cas où un État riverain aurait saisi

State has seized a foreign ship and justified and maintained the seizure, on the international plane, by relying on long base-lines departing from the direction and sinuosities of the coast. It has been a universal practice—in diplomatic negotiations, in prize courts, in national tribunals (in so far as they were applying international law) and in international tribunals—to rely upon the measurement of the territorial belt from the nearest land (or internal waters).

There have been instances in which unsuccessful attempts have been made to justify seizures on the basis of long straight base-lines departing from the line and direction of the coast. There are the Moray Firth cases, in which seizures were upheld by the Courts on the authority of the local law, but in which the position thus asserted was abandoned on the international plane by the Government of the United Kingdom. There are also the cases cited in Moore (*International Law Digest*, "The 'Headland' Theory", Vol. I, pp. 785-788), where attempts to justify seizures on this basis were frustrated, either in the course of diplomatic negotiation or by international tribunals.

The practice of States in dealing with actual assertion and enforcement of claims over territorial waters is clear, unequivocal and consistent. It has been based upon the measurement of the territorial belt from the nearest land. I am compelled to conclude that "The Headland Theory", the claim by a coastal State to a belt of territorial waters measured from long base-lines which depart from the line of the coast, has no support in customary international law.

I do not think that the Court is called upon to pronounce upon the various methods by which hydrographers have worked out the limits of territorial waters on charts. I must, however, point out that the so-called "arcs of circles method" is nothing more or less than a technical expression, used to describe the way in which the coast-line rule has been applied in the international practice of the last century-and-a-half.

In the earliest days, the cannon on the coast, when traversed, traced arcs by the splash of their shots. Later, the imaginary cannon traced imaginary arcs which intersected and marked out the limit based on cannon shot. Then, as now, the imaginary cannon, mounted in minor concavities of the coast, were wasted, because their arcs were within the limits of the intersection of the shots from guns mounted at minor headlands. The substitution of the 3 or 4-mile limit made no difference. The fisherman, the smuggler, the master of the revenue cutter and the captain of the cruiser all fixed the limit of territorial waters by measurement from the nearest land. Innumerable national courts, international tribunals and prize courts settled the limits in the same way. Air

un navire étranger, justifié et maintenu cette saisie sur le plan international en se fondant sur de longues lignes de base qui s'écartaient de la direction et des sinuosités de la côte. Il a été de pratique universelle — au cours des négociations diplomatiques, devant les cours de prises ou les tribunaux nationaux (dans la mesure où ceux-ci appliquaient le droit international) et devant les tribunaux internationaux — de se fonder sur un calcul des eaux territoriales à partir de la terre la plus proche (ou des eaux intérieures).

Dans certains cas, on tenta sans succès de justifier des saisies en se fondant sur de longues lignes droites de base qui s'écartaient de la ligne et de la direction de la côte. Dans les affaires du « Moray Firth », les tribunaux ont sanctionné des saisies en se prévalant du droit local ; mais sur le plan international, le Gouvernement du Royaume-Uni renonça à maintenir cette attitude. D'autres cas sont cités par Moore (*International Law Digest*, "The 'Headland' Theory", volume I, pp. 785-788) : il s'agissait de tentatives faites sans succès au cours de négociations diplomatiques ou devant des tribunaux internationaux pour justifier des saisies sur cette base.

En matière d'affirmation effective et de mise en vigueur de prétentions à des eaux territoriales, la pratique des États est claire, logique et dépourvue d'ambiguïté. Cette pratique a été fondée sur le calcul des eaux territoriales à partir de la terre la plus proche. Il me faut donc conclure que la théorie des caps, c'est-à-dire la revendication, par un État riverain, d'une ceinture d'eaux territoriales mesurée à partir de longues lignes de base qui s'écartent de la ligne de la côte, ne trouve aucun appui en droit international coutumier.

A mon avis, la Cour n'est pas appelée à prononcer sur les diverses méthodes d'après lesquelles les ingénieurs hydrographes ont tracé sur les cartes la limite des eaux territoriales. Il me faut cependant faire observer que la méthode dite des « arcs de cercle » n'est rien d'autre qu'une expression technique utilisée pour décrire la manière selon laquelle la pratique internationale a appliqué la règle de la ligne de côte au cours des cent cinquante dernières années.

Tout au début, le canon situé sur la côte, lorsqu'il était pointé en direction de la mer, traçait des arcs par l'éclaboussement de ses boulets sur la mer. Plus tard, le canon imaginaire traçait des arcs imaginaires qui par leur intersection marquaient la limite fondée sur la portée de canon. A cette époque, de même qu'aujourd'hui, le canon imaginaire, placé dans des concavités secondaires de la côte, ne servait à rien parce que les arcs qu'il traçait restaient en deçà des limites de l'intersection des coups tirés de canons placés sur des caps secondaires. L'introduction de la limite de trois ou de quatre milles ne fit aucune différence. Le pêcheur, le contrebandier, le capitaine du bateau douanier et le capitaine du croiseur fixaient tous la limite des eaux territoriales en la calculant à partir de la

patrols have followed the same course. All reached the same result ; and it did not make any difference where the problem arose or what was the nationality of the ships. What is more, all reached precisely the same result as a hydrographer gets, by drawing circles on a chart.

Before turning to the historic aspect of the problem, I must deal with the Norwegian contention that, even if international law recognizes a Coast-Line Rule, it is not applicable to broken coast lines, or, in any event, not to the unique coast in question.

It is unrealistic to suggest that the northern coast of Norway is unique or exceptional in that it has a broken coast line in East Finnmark, or because West Finnmark, Troms and Nordland are bordered by a coastal archipelago, deeply indented by fjords and sunds. In other parts of the world, different names are used, but there are many other instances of broken coast lines and archipelagoes. The Court has seen the west coast of Scotland on the charts produced at the hearings. There are coastal archipelagoes, deeply indented bays and broken coast lines on the north, south, east and west coasts of Canada, in the panhandle of Alaska, in South America, and, doubtless, in other parts of the world. There could be no greater danger to the structure of international law than to disregard the general rules of positive law and to base a decision on the real or imaginary exceptional character or uniqueness of the case under consideration.

I cannot overlook the fact that the rejection of "The Headland Theory" by positive international law was based, to a very large extent, on the precedents collected in Moore's *International Digest*, cited above. They arose on the coast of Nova Scotia and Prince Edward Island, a coast line deeply indented and broken by bays and other inlets, fringed in many places with groups of islands, rocks and reefs, a coast to which the terms "exceptional" and "unique" could readily be applied.

I am therefore led to the conclusion that the rules of international law which, under comparable circumstances, are applicable to other countries in other parts of the world, must be applied to the coast of Norway.

* * *

Having reached the conclusion that the Norwegian claim to measure its belt of territorial waters from long straight base-lines which depart from the line of the coast has no support in customary

terre la plus proche. Un nombre immense de tribunaux nationaux et internationaux et de cours de prises ont fixé les limites de la même manière. Les patrouilles aériennes ont suivi la même méthode. Ils ont tous obtenu le même résultat sans qu'importât l'endroit où le problème surgissait ou la nationalité des navires. Il y a plus : tous ont obtenu exactement le même résultat qu'un ingénieur hydrographe par le tracé de cercles sur une carte.

Avant d'examiner l'aspect historique du problème, il me faut traiter la thèse norvégienne selon laquelle, même si le droit international admet la règle de la ligne de côte, cette règle ne serait pas applicable aux lignes de côtes déchiquetées, ou en tout cas pas à la côte dont il s'agit, unique dans son genre.

Il est vain d'affirmer que la côte septentrionale de la Norvège serait unique ou exceptionnelle en ce que la ligne de côte du Finnmark oriental serait déchiquetée ou que le Finnmark occidental, le Troms et le Nordland seraient bordés par un archipel côtier et profondément échancrés par des fjords et des sunds. Dans d'autres parties du monde on fait usage de termes différents, mais il y a beaucoup d'autres exemples de lignes de côtes brisées et d'archipels. La Cour a pu étudier la côte occidentale de l'Écosse sur les cartes produites en plaidoirie. On trouve des archipels côtiers, des baies profondément échancrées et des lignes de côtes déchiquetées au Canada, sur les côtes nord, sud, est et ouest, en Alaska méridional, en Amérique du Sud et sans doute dans d'autres parties du monde. Aucun danger ne saurait plus gravement menacer la structure du droit international que la méconnaissance des règles générales du droit positif et qu'une décision fondée sur le caractère exceptionnel, réel ou imaginaire, ou sur la nature unique de l'affaire dont il s'agit.

Je ne saurais écarter le fait que le rejet de la théorie des caps par le droit international positif a été fondé dans une très large mesure sur les précédents réunis dans le *Digest* précité de Moore. Ces cas se sont présentés sur la côte de la Nouvelle-Écosse et de l'île du Prince Édouard ; il s'agit là d'une ligne de côte profondément échancrée et déchiquetée par des baies et des bras de mer, frangée en beaucoup d'endroits de groupes d'îles, de rochers et de récifs — côte que l'on pourrait facilement qualifier d'« exceptionnelle » et d'« unique ».

J'arrive donc à la conclusion qu'il faut appliquer à la côte norvégienne les règles de droit international qui, dans des circonstances comparables, sont applicables à d'autres pays dans d'autres parties du monde.

* * *

Après être arrivé à la conclusion que dans le droit international coutumier on ne trouve aucune justification à la prétention de la Norvège à mesurer sa ceinture d'eaux territoriales à partir de

international law, it is necessary to consider the question of historic title. This aspect of the problem has arisen in two ways, both of which involve decisions on the same basic questions of fact. Both are related to the existence and application of the Norwegian System.

The Norwegian System involves the assertion, by Norway, of sovereignty over all the fjords and sunds, and over a 4-mile belt of territorial waters, measured from base-lines connecting points on the mainland, or on the outermost islands, islets or rocks not continuously submerged by the sea. The System involves appreciation and selection of the base-points by Norway, taking into account the social and economic needs of the local population. There is no limitation on the length of the lines. On the other hand, it is recognized that they must be reasonable and that they must conform to the general direction of the coast. By general direction is meant a fictional direction related to the country as a whole, and not to the sector of the coast under consideration. The System does not admit of any need to conform to the real direction either of the outer fringe of the "skjærgaard" or of the mainland coast.

The first way in which the historic aspect of the problem arises concerns the doctrine of historic waters. If it can be shown that the Norwegian System was actually applied to the Disputed Areas, they can be regarded as historic waters, and the British case fails.

The second way in which it arises concerns the general doctrines of international law. If it can be shown that the Norwegian System has been recognized by the international community, it follows that it has become the doctrine of international law applicable to Norway, either as special or as regional law, and the British case fails.

In both cases the burden is upon Norway to prove the following facts :

- 1st— that the Norwegian System came into being as a part of the law of Norway ;
- 2nd—that it was made known to the world in such a manner that other nations, including the United Kingdom, knew about it or must be assumed to have had knowledge ; and
- 3rd—that there has been acquiescence by the international community, including the United Kingdom.

As regards the question of historic waters there is the additional point referred to above, namely, that it must be shown that the System was actually applied to the Disputed Areas. In the second case, treating the System as special or regional law, it would be enough to show that Norway had asserted competence to apply its

longues lignes droites de base qui s'écartent de la ligne de la côte, il me faut aborder l'examen de la question du titre historique. Cet aspect du problème s'est présenté de deux manières, toutes les deux impliquant des décisions sur les mêmes questions fondamentales de fait. Les deux se rattachent à l'existence et à l'application du système norvégien.

Le système norvégien présuppose, de la part de la Norvège, une prétention à la souveraineté sur tous les fjords et sunds et sur une bande maritime d'eaux territoriales de quatre milles de largeur mesurée à partir de lignes de base reliant des points sur le continent ou sur les îles, îlots et rochers les plus éloignés qui ne sont pas constamment recouverts par la mer. Le système présuppose que la Norvège apprécie et choisit les points de base en tenant compte des besoins sociaux et économiques de la population locale. La longueur des lignes n'est soumise à aucune limitation. En revanche, il est reconnu que ces lignes doivent être raisonnables et qu'elles doivent suivre la direction générale de la côte. Par ces termes, on entend une direction fictive relative au pays considéré dans l'ensemble et non au secteur de la côte dont il s'agit. Le système n'exige pas de se conformer à la direction réelle soit de la frange extérieure du « skjærgaard », soit de la côte du continent.

C'est à l'égard de la doctrine des eaux historiques que l'aspect historique du problème se pose d'abord. S'il peut être démontré que le système norvégien a été réellement appliqué aux régions litigieuses, celles-ci peuvent être considérées comme eaux historiques, et la thèse britannique ne saurait être retenue.

Le problème se pose en second lieu à propos des théories générales du droit international. S'il peut être démontré que le système norvégien a été reconnu par la communauté internationale, il s'ensuit qu'il est devenu une théorie du droit international applicable à la Norvège, soit comme droit particulier, soit comme droit régional, et la thèse britannique ne saurait être retenue.

Dans les deux cas il incombe à la Norvège de démontrer les faits suivants :

- 1) que le système norvégien a pris corps en tant qu'élément du droit norvégien ;
- 2) qu'il a été porté à la connaissance du monde de manière telle que d'autres nations, y compris le Royaume-Uni, l'ont connu ou doivent être présumées l'avoir connu ;
- 3) qu'il y a eu assentiment de la communauté internationale, y compris le Royaume-Uni.

En ce qui concerne la question des eaux historiques se présente le point additionnel mentionné ci-dessus, à savoir qu'il faut démontrer que le système a été réellement appliqué aux régions litigieuses. Dans le second cas, en considérant le système comme droit particulier ou droit régional, il suffirait de démontrer que la Norvège

provisions to the coasts of Norway in general, including the Disputed Areas. It would, however, be necessary to show that the 1935 Decree conformed to the requirements of the System.

This case, therefore, turns on the date when the Norwegian System came into being, as a system : part of the public law of Norway ; applicable or applied to the coast in question ; known to the world ; and acquiesced in by the international community.

* * *

It will be convenient to begin by examining the question : whether the System was actually applied to the Disputed Areas before the commencement of the dispute. If not, the Norwegian contentions fail, as regards the doctrine of historic waters in the strict sense.

As the judgment of the Court does not rely on historic title in this sense, it is possible to treat it briefly. For that purpose, consideration can be given to the sector of the coast where most evidence is available—the Disputed Area between base-points 5 and 6 in East Finnmark. The question is whether the Norwegian System was applied to this Disputed Area so that it became subject to the doctrine of historic waters.

The highest Court in Norway decided, in the *St. Just* case, that the application of the Norwegian System, on that sector, meant the assertion of exclusive Norwegian rights over a belt of waters four miles in breadth measured from the base-line between points 5 and 6.

Uncontradicted evidence, presented by the Norwegian Agent, proves that the Norwegian Foreign Ministry, when defending the seizure of the *Kanuck* in 1923, relied upon the measurement of Norwegian territorial waters from the Harbakken-Kavringen base-line (9.4 miles) and not the Norwegian System. This is proved by the Norwegian Note of February 11th, 1924, and confirmed by the affidavit of Mr. Esmarch, Secretary-General of the Norwegian Foreign Ministry (Counter-Memorial, Annex 41).

In 1930-1931, the diplomatic correspondence between Sir Charles Wingfield and Mr. Esmarch, arising out of the seizure of the *Lord Weir*, strongly confirms this position. It is not contradicted by any evidence produced in the record. The statement made by Sir Charles Wingfield was questioned by the Norwegian Agent, who did not produce any evidence to the contrary. The statement was that the ground relied upon to justify the seizure of the

a soutenu qu'elle était compétente pour appliquer ces dispositions aux côtes norvégiennes en général, y compris celles des régions litigieuses. Toutefois, il serait nécessaire de démontrer que le décret de 1935 était conforme aux exigences du système.

Cette affaire dépend donc de la date à laquelle le système norvégien est apparu en tant que système : partie du droit public de la Norvège, applicable ou appliqué à la côte dont il s'agit, connu du monde, ayant obtenu l'assentiment de la communauté internationale.

* * *

Il convient d'examiner pour commencer si le système norvégien a été réellement appliqué aux régions litigieuses avant le début du différend. Si tel n'est pas le cas, l'argumentation norvégienne ne saurait être retenue en ce qui concerne la théorie des eaux historiques au sens strict du terme.

Puisque la Cour, dans son arrêt, n'entend pas se prévaloir en ce sens du titre historique, il est possible de se borner à un bref examen de ce point. A cette fin, il convient de prendre en considération le secteur de la côte à propos duquel l'on dispose des preuves les plus nombreuses : il s'agit de la région litigieuse située au Finnmark oriental, entre les points de base 5 et 6. La question est celle de savoir si le système norvégien a été appliqué à cette région litigieuse de telle sorte qu'elle soit soumise à la théorie des eaux historiques.

Dans l'affaire du *St. Just*, la Cour suprême de Norvège a décidé que l'application du système norvégien audit secteur signifiait l'affirmation de droits norvégiens exclusifs sur une ceinture d'eau de quatre milles de largeur mesurée à partir de la ligne de base, entre les points 5 et 6.

Des preuves incontestées, produites par l'agent norvégien, démontrent que le ministère norvégien des Affaires étrangères, dans la défense qu'il a présentée à propos de la saisie du *Kanuck* en 1923, s'est fondé sur un calcul des eaux territoriales norvégiennes à partir de la ligne de base Harbakken-Kavringen (9,4 milles), et non point sur le système norvégien. C'est ce que démontre la note de la Norvège, en date du 11 février 1924, et ce que confirme l'affidavit de M. Esmarch, secrétaire général du ministère norvégien des Affaires étrangères (contre-mémoire, annexe n° 41).

En 1930-1931, la correspondance diplomatique échangée entre sir Charles Wingfield et M. Esmarch, à propos de la saisie du *Lord Weir*, confirme fortement cet état de choses. Aucune preuve contraire ne figure au dossier de l'affaire. La déclaration de sir Charles Wingfield a été contestée par l'agent norvégien, qui n'a produit aucune preuve contraire. Selon cette déclaration, pour justifier la saisie du *Lord Weir*, on avait invoqué le motif que,

Lord Weir was "that on the night of 15th September she had fished at a spot 3.6 nautical miles outside the line Haabrandneset-Klubbespiret: i.e. more than 4 nautical miles from the nearest land". The Norwegian Agent had access to the Court records in Norway. The diplomatic correspondence was set forth in the Memorial, Annex 10. He had four opportunities to produce contradictory evidence: in the Counter-Memorial, in the Rejoinder and at the two stages of the oral proceedings. He did not choose to do so and in the circumstances I am compelled to accept Sir Charles Wingfield's statement. It proves: (1) that, in 1930-1931, the Norwegian judicial and police authorities were measuring territorial waters from the Haabrandneset-Klubbespiret base-line (the same closing lines of Syltefjord as were subsequently adopted in the Reply at p. 248); (2) that, in 1930-1931, Norway was not applying the Norwegian System to the East Finnmark coast; (3) that Sir Charles Wingfield put forward specific requests for information as to the nature and extent of the Norwegian claims; (4) that Mr. Esmarch's reply was not responsive, and, even at that late date, he did not give any information that would enable the British Government to appreciate the nature and extent of the Norwegian System.

The evidence with regard to the *Kanuck* and *Lord Weir* incidents shows, beyond all reasonable doubt, that the Norwegian System was not being asserted and applied in the Disputed Area in 1923, 1930 or 1931. On the other hand, it is equally clear that the Norwegian System was being applied in the year 1933. This point is settled by uncontradicted evidence arising out of the seizure of the *St. Just* on November 3rd, 1933. In that case, the *St. Just* was seized, prosecuted and condemned for having fished within a territorial belt 4 miles in breadth measured from a line connecting base-points 5 and 6. These base-points had not then been authorized by the 1935 Decree. It is only possible to assume that at some time between August 11th, 1931, and the seizure, the Norwegian Government decided to commence the assertion and enforcement of a claim to a territorial belt measured from long base-lines connecting the outermost mainland points, islands, etc. In other words, during this period the Norwegian Government decided to put the Norwegian System into force.

It is, therefore, clearly established that the Norwegian System was not actually applied to the Disputed Areas until after August 11th, 1931. That date was long after the dispute had arisen, and the Norwegian contention fails, as regards historic title in the strict sense.

« dans la nuit du 15 septembre, ce bateau avait pratiqué la pêche à un endroit situé à 3,6 milles nautiques au delà de la ligne Haabrandnesset-Klubbespiret, c'est-à-dire à plus de quatre milles nautiques de la terre la plus proche ». L'agent norvégien a eu accès aux archives judiciaires en Norvège. La correspondance diplomatique est reproduite à l'annexe 10 du mémoire. Il avait donc quatre occasions pour produire des preuves contraires : dans le contre-mémoire, dans la duplique et, à deux reprises, en procédure orale. Il a préféré n'en rien faire ; dans ces conditions, il me faut accepter la déclaration de sir Charles Wingfield. Il en résulte : 1) qu'en 1930-1931 les autorités norvégiennes de justice et de police mesurèrent les eaux territoriales à partir de la ligne de base Haabrandnesset-Klubbespiret (les mêmes lignes de fermeture du Syltefjord, qui furent par la suite adoptées dans la réplique, p. 248) ; 2) qu'en 1930-1931 la Norvège n'appliquait pas le système norvégien à la côte du Finnmark oriental ; 3) que sir Charles Wingfield a formulé des demandes précises d'information quant à la nature et à l'étendue des revendications norvégiennes ; 4) que M. Esmarch a répondu à côté de la question et que, même à cette date récente, il n'a pas donné de renseignements qui eussent permis au Gouvernement britannique d'apprécier la nature et la portée du système norvégien.

Les preuves relatives aux incidents du *Kanuck* et du *Lord Weir* démontrent sans doute possible que le système norvégien n'était ni affirmé ni appliqué dans la région litigieuse en 1923, en 1930 ou en 1931. En revanche, il est non moins clair que le système norvégien était appliqué en 1933. Ce point est établi par des preuves non contestées se rapportant à la saisie du *St. Just*, le 3 novembre 1933. Dans cette affaire, le *St. Just* fut saisi et fit l'objet de poursuites judiciaires et d'une condamnation pour avoir pratiqué la pêche à l'intérieur d'une bande territoriale de quatre milles, mesurée à partir d'une ligne reliant les points de base 5 et 6. L'usage de ces points de base n'avait pas alors été autorisé par le décret de 1935. On peut seulement supposer qu'à une certaine date, entre le 11 août 1931 et la saisie, le Gouvernement norvégien décida de commencer à affirmer et à mettre en vigueur ses prétentions sur une ceinture territoriale mesurée à partir de longues lignes de base, reliant les points les plus avancés de la côte, des îles, etc. En d'autres termes, pendant cette période le Gouvernement norvégien décida de mettre en vigueur le système norvégien.

Il est donc clairement établi que le système norvégien n'était pas appliqué effectivement à la région litigieuse avant le 11 août 1931. Cette date est bien postérieure à la naissance du litige, et la thèse norvégienne ne saurait être retenue en ce qui concerne le titre historique au sens strict du terme.

* * *

Having dealt with the claim to the Disputed Areas as historic waters in the strict sense, the question remains: whether the Norwegian System can be treated as a doctrine of special international law, asserted by Norway, and recognized by the international community.

For this purpose, it is not necessary to show that it was actually applied in the Disputed Areas before 1933 or 1935. It would be sufficient to prove that Norway had consistently and persistently asserted the right to apply the System to the Norwegian coast generally, and that there had been acquiescence in this claim by the international community.

At the outset, I must explain that I do not regard the older historical data as important. I think that Norway has sufficiently proved that, at the close of the 18th century and under the international law of the time, Norway was asserting exclusive rights over a belt of waters which, as regards fishing rights, was based on the range of vision. This belt was much more extensive than that which was marked out by the 1935 Decree. The maritime domain, at that time and for fishing purposes, extended beyond the Blue Lines and certainly included nearly all of the Disputed Areas. These extensive Norwegian rights were not much different from the rights of other countries where exclusive fishing rights based on range of vision were recognized by the early international law.

One might ask: how and when did Norway lose these rights? They disintegrated or fell into desuetude in Norway in the same manner as in other maritime countries. In Norway, as elsewhere, it is difficult to point to a particular decree or to special governmental action marking the end. It is, however, possible to point, with reasonable certainty, to the date.

In the 18th century, the only foreigners engaged in fishing off the northern coast were Russians. They were excluded from a belt of waters 1 league from the coast; but were permitted to fish in what were then regarded as Norwegian waters beyond that limit, on payment of dues which covered both the fishing and shore privileges. These arrangements were based on diplomatic negotiations and on the Rescript of 1747.

In the course of time, however, there was general recognition that the fishing by the Russians beyond the 4-mile limit was of right and not dependent on permission from the Norwegian authorities.

* * *

En ayant terminé avec la prétention sur la région contestée en tant qu'eaux historiques au sens strict, il nous reste à examiner la question suivante : le système norvégien peut-il être traité comme une doctrine faisant partie d'un droit international particulier, appliquée par la Norvège et reconnue par la communauté internationale ?

A cette fin, il n'est pas nécessaire de démontrer que ce système était effectivement appliqué dans les régions litigieuses avant 1933 ou 1935. Il suffirait de démontrer que la Norvège a, d'une façon continue et cohérente, affirmé le droit d'appliquer ce système à la côte norvégienne en général et que cette revendication a obtenu l'acquiescement de la communauté internationale.

Il me faut d'emblée expliquer que je ne considère pas les données historiques les plus anciennes comme importantes. Je pense que la Norvège a suffisamment établi qu'à la fin du XVIII^{me} siècle et en vertu du droit international de l'époque, elle a affirmé jouir de droits exclusifs sur une ceinture d'eaux mesurée, en ce qui concerne les droits de la pêche, par le système du rayon visuel. Cette ceinture était beaucoup plus étendue que celle qui a été tracée par le décret de 1935. En matière de pêche, le domaine maritime à cette époque s'étendait au delà des lignes bleues et recouvrait certainement la presque-totalité des régions litigieuses. Ces droits étendus de la Norvège n'étaient pas très différents de ceux d'autres pays où le droit international ancien reconnaissait les droits de pêche exclusifs, mesurés d'après le système du rayon visuel.

On pourrait être tenté de demander comment et à quelle époque la Norvège a perdu ses droits. Ils se sont évanouis ou bien sont tombés en désuétude en Norvège comme dans les autres pays maritimes. En Norvège comme ailleurs, il est difficile d'indiquer un décret ou un acte gouvernemental déterminé qui en marquerait la fin. On peut cependant, avec une approximation suffisante, en déterminer la date.

Au XVIII^{me} siècle, les seuls étrangers pratiquant la pêche au large de la côte nord étaient les Russes. Ils étaient tenus en dehors d'une ceinture d'eaux d'une lieue de la côte, mais on leur permettait de pêcher dans ce qui était considéré alors comme eaux norvégiennes au delà de cette limite, moyennant paiement d'une redevance en considération des privilèges de pêche et de l'usage des installations à terre. Cet accord se fondait sur des négociations diplomatiques et sur le rescrit de 1747.

Avec le temps, toutefois, on a reconnu d'une façon générale que les Russes pratiquaient la pêche au delà de la limite des quatre milles parce qu'ils en avaient le droit, et non grâce à une autorisation des autorités norvégiennes.

The Royal Commission established in 1825-1826 to examine measures relating to the economic development of Finnmark, looked upon the fishing beyond the 1-league limit as a special concession granted to the Russian fishermen. The Royal Legislative Commission took a different view and favoured the opinion that fishing beyond the 1-league limit was in principle free from restriction.

The Finnmark Commission had proposed for incorporation in Article 40 of its draft proposal for a law relating to trade in both East and West Finnmark specific words which would have made it clear that the Russian fishing beyond the 1-league limit was permissive. These words were not included, and in Article 40 of the Law of 1830 the expression used read as follows: "If the Russians, by reason of such fishing as they indulge in beyond the distance of 1 league from the coast, should wish to come ashore, the places where they land must not be...." It is, therefore, clear that the views of the Royal Legislative Commission prevailed. (See Rejoinder, Annexes, pp. 31-32.)

This position is confirmed by the statement in the Report of the Territorial Waters Boundary Commission dated February 29th, 1912, which may be referred to as the 1912 Report, page 18: "Whatever may have been the object of the Rescript, a legal practice was nevertheless soon to develop whereby the dues were paid for the sojourn on land, and fishing beyond the distance of 1 league (1 mil) was regarded as fishing on the open seas."

There can, therefore, be no doubt about date. By 1830 there was definite recognition that fishing beyond the 4-mile limit was to be regarded as fishing on the open seas. The ancient exclusive rights of the offshore fishing grounds beyond that limit had disappeared in so far as Finnmark was concerned. Whether or not this situation obtained in other parts of Norway is not clearly established in the Record. There is no reason to believe that there was any difference in other parts of the country; but, in any event, by the year 1862 it was certain that the 4-mile limit had been established for the whole of the coast and for all purposes including fishing. (See Counter-Memorial, Annex No. 14.)

Accordingly, it is now necessary to consider how and when the Norwegian System came into being as a part of the public law of Norway.

The origin of certain elements of the Norwegian System—the four-mile limit, and the claims regarding the fjords and sunds and the "skjærgaard"—are to be found in the 18th century or earlier: but the use of long straight base-lines departing from the coast is a modern invention.

The foundation of the base-line doctrine has been attributed to the Royal Decree of 1691, which prohibited captures "within sight of Our coasts, which is computed as 4 or 5 leagues from the out-

La Commission royale, constituée en 1825-1826 pour examiner les mesures se rapportant au développement économique du Finnmark, a considéré la pêche au delà de la limite d'une lieue comme une concession spéciale accordée aux pêcheurs russes. La Commission législative royale a adopté un point de vue différent et s'est proclamée en faveur de l'idée que la pêche au delà d'une limite d'une lieue était en principe libre de restrictions.

La Commission du Finnmark avait proposé d'incorporer dans l'article 40 de son projet de loi sur le commerce dans le Finnmark oriental et occidental des termes précis qui auraient indiqué clairement que la pêche pratiquée par les Russes au delà d'une limite d'une lieue résultait d'une permission. Ces mots n'ont pas été insérés et, dans l'article 40 de la loi de 1830, on trouve les termes suivants : « Si les Russes, en raison de la pêche qu'ils pratiquent au delà de la distance d'une lieue du rivage, désirent séjourner à terre, leurs refuges ne doivent se trouver qu'à.... » Il est donc clair que l'opinion de la Commission législative royale a prévalu. (Voir Duplique, annexes, pp. 31-32.)

Cette position est confirmée par le passage du rapport déposé, à la date du 29 février 1912, par la Commission de la frontière des eaux territoriales (qu'on peut appeler le Rapport de 1912). Il est dit à la page 18 : « Quel que fût l'objet du rescrit, toujours est-il qu'on vit se développer la pratique juridique que la redevance était acquittée pour le séjour à terre, et que la pêche en dehors de la distance d'une lieue (1 mil) était considérée comme pêche en mer libre. »

En conséquence, on ne saurait avoir de doute quant à la date. En 1830, il était reconnu qu'au delà de la limite de quatre milles la pêche était considérée comme pêche en haute mer. Les anciens droits exclusifs sur les bancs côtiers au delà de cette limite avaient disparu en ce qui est du Finnmark. Le dossier n'indique pas clairement si cette situation s'étendait à d'autres parties de la Norvège. Il n'y a pas de raison de croire qu'il y eût une différence quelconque dans d'autres parties du pays, mais, en tout cas, dès l'année 1862, il était certain que la limite des quatre milles était établie pour l'ensemble de la côte et à toutes fins, y compris la pêche (contre-mémoire, annexe n° 14).

En conséquence, il faut examiner maintenant de quelle façon et à quelle date le système norvégien est apparu comme partie du droit public de la Norvège.

L'origine de certains éléments du système norvégien — la limite de quatre milles et les prétentions sur les fjords, les sunds et le "skjærgaard" — remonte au XVIII^{me} siècle ou même plus tôt ; mais l'usage de longues lignes droites de base s'écartant de la côte est une invention moderne.

On a attribué le fondement de la théorie de la ligne de base au décret royal de 1691, qui interdit les captures "dans le rayon visuel de Nos côtes, lequel doit être porté à quatre ou cinq lieues des

lying rocks". I am unable to accept this view, because I think that this Decree meant what it said. "Four or five leagues from the outlying rocks" meant a distance measured from the rocks, and not from imaginary base-lines many miles seaward from the outlying rocks. "Within sight of the coast" meant range of vision. Range of vision, from its very nature, must be measured from something visible, a rock or the coast line. It is inconceivable that the Decree meant measurement from imaginary base-lines, invisible at short range, and, *a fortiori*, invisible at a distance of four or five leagues. There is nothing in the language used in subsequent laws or decrees, between 1691 and 1868, that indicates any change from the old, traditional practice of measurement from the coast line and outermost rocks, reefs and islands.

This view is confirmed by the fact that there is not even one instance, arising before the commencement of the dispute and cited in the Record of this case, in which Norwegian claims to waters measured from straight base-lines (apart, of course, from bays) were enforced against a poaching or trespassing foreign ship, under the Decrees of 1691, 1745, 1747, 1756 or 1812, or under the Law of 1830.

The first suggestion of a base-line doctrine is to be found in the Statement of Reasons by the Ministry of the Interior which led to the Sunnmøre Decree of 1869, and in the Norwegian Note No. 4 in the diplomatic correspondence with France, February 8th, 1870. The Norwegian System has had many restatements, and in the course of restatement there have been refinements and definitions and possibly even additions, but the heart of the System is to be found in these two documents.

Accordingly, while the matter is not free from doubt, I shall proceed on the assumption that the Norwegian System came into being in 1869.

It is not enough to prove that the Norwegian System came into being in order to establish it as a special doctrine of international law. It must be proved that it was made known to the world in such manner that other nations, including the United Kingdom, knew about it or must be assumed to have had knowledge.

The first attempt by Norway to rely upon this doctrine was in the Sunnmøre Decree of 1869. There is no text of this Decree (or of the similar Decree of 1889) in the Record of this case. In the circumstances, it is necessary to rely upon a quotation contained in paragraph 59 of the Counter-Memorial which does not purport to set forth the whole text of the Decree, but which probably does so, and which reads as follows :

écueils les plus éloignés". Je ne puis me rallier à cette opinion parce que, selon moi, le décret signifie ce qu'il dit. « Quatre ou cinq lieues des écueils les plus éloignés » signifie une distance mesurée à partir des écueils, et non point à partir de lignes de base imaginaires se trouvant à une distance de nombreux milles au large des écueils les plus éloignés. « Dans le rayon visuel » signifie à portée de vue des côtes. Le rayon visuel, par sa nature même, doit être mesuré à partir de quelque chose qui est visible, un rocher ou la ligne de côte. On ne saurait concevoir que le décret signifîât un calcul à partir de lignes de base imaginaires, invisibles à courte distance et, *a fortiori*, invisibles à une distance de quatre à cinq lieues. Les lois et décrets ultérieurs, promulgués entre 1691 et 1868, ne contiennent rien dans leur texte qui indique une modification de la pratique ancienne et traditionnelle d'un calcul à partir de la ligne de côte et des rochers, récifs et îles les plus éloignés.

Cette opinion est corroborée par le fait qu'on ne trouve dans le dossier de l'affaire aucun exemple antérieur au début du différend où les prétentions norvégiennes sur des eaux calculées à partir de lignes droites de base (à l'exception, bien entendu, des baies) aient été appliquées contre un navire étranger pratiquant la contrebande ou pénétrant dans ses eaux sans autorisation, cela en vertu des décrets de 1691, de 1745, de 1756 ou de 1812, ou en vertu de la loi de 1830.

La première allusion à une doctrine des lignes de base se trouve, d'une part, dans l'exposé des motifs du ministère de l'Intérieur, qui a abouti au décret du Sunnmøre de 1869, et d'autre part, dans la note norvégienne n° 4, du 8 février 1870, au cours de la correspondance diplomatique échangée avec la France.

Le système norvégien a fait l'objet de nombreuses réaffirmations, et, au cours de ces réaffirmations, il a été perfectionné, défini et peut-être même accru ; mais on en trouve le noyau dans ces deux documents.

Par conséquent, et encore que la question ne soit pas à l'abri de certains doutes, je partirai de l'idée que le système norvégien a pris naissance en 1869.

Il ne suffit pas d'établir que le système norvégien a pris naissance pour qu'il soit consacré comme une doctrine spéciale du droit international. Il faut encore établir qu'il a été porté à la connaissance du monde de telle manière que les autres nations, y compris le Royaume-Uni, en eussent été au courant ou doivent être présumées l'avoir été.

La première tentative de la Norvège pour invoquer cette doctrine figure dans le décret du Sunnmøre de 1869. Le dossier de la présente affaire ne contient pas le texte de ce décret (ni du décret semblable de 1889). Dans ces conditions, on doit se rapporter à une citation au paragraphe 59 du contre-mémoire, qui ne prétend pas donner le texte du décret tout entier mais qui, probablement, le donne et qui est rédigé comme suit :

“59. The Royal Decree of October 16th, 1869, provides that ‘a straight line at a distance of one geographical league, parallel with a straight line joining the islet of Storholmen and the island of Svinøy should be considered as the limit of the sea belt off the bailiwick of Sondmøre, within which the fishing shall be exclusively reserved to the indigenous inhabitants’.”

The text of the Decree is unequivocal. It establishes a line of demarcation for a sector of the Norwegian coast far from the Disputed Areas (the same is true for the 1889 Decree). It says nothing about the coasts of Finnmark, Troms or Nordland. It does not pretend to lay down any principles of general application. In itself, it has no bearing on the present case. On the other hand, it does lay down a long base-line connecting two remote islands.

The question to be decided is whether the making of one Decree, limited in its scope and applicable only to the particular coast of Sunnmøre in 1869, followed by a similar Decree continuing the line and using long straight base-lines for the particular coast of Romsdal in 1889, was enough to make known to the world the existence of the Norwegian System.

The British concession that the waters covered by the Sunnmøre and Romsdal Decrees are Norwegian historic waters would justify a finding that these Decrees were sufficiently well known, but they did not make any claims extending beyond these two localities.

On the other hand, neither the Norwegian Note to France, nor the Statement of Reasons was brought to the attention of other governments and certainly not to the attention of the British Government.

Counsel for Norway reviewed the reasons for assuming British knowledge of the Norwegian System. He showed that the Decrees of 1869 and 1889 had been published in a gazette called the “Bulletin of the Ministries” and in books like Fulton and the Reports of the Institute of International Law. He made a good case for the view that the Decrees were well known to the world, but he did not point to any instance in which either the Statement of Reasons or the Note to France, No. 4, was communicated to the British Government, or, indeed, to any other foreign government.

In these circumstances, I am unable to conclude that the British Government, or, indeed, any other foreign government except France, had any reason to believe that a Norwegian System had come into being in 1869-1889, or that these Decrees were anything more than local *ad hoc* measures.

I do not intend to review all the official acts and public statements of the Norwegian Government or to examine the texts of the Laws and Decrees delimiting Norwegian waters, whether for fishing, prize or other purposes. For my part it is enough

« 59. Le décret royal du 16 octobre 1869 ordonne « qu'une ligne « droite tirée à la distance d'une lieue géographique et parallèle-
« lement à une ligne droite joignant l'îlot de Storholmen à l'île
« Svinøy soit considérée comme la limite de la zone de mer au large
« du bailliage de Sunnmøre où la pêche sera réservée exclusivement
« à la population du pays ». »

Le texte du décret ne prête pas à l'équivoque. Il fixe une ligne de démarcation pour un secteur de la côte norvégienne situé loin des régions litigieuses (il en est de même du décret de 1889). Il ne dit rien des côtes du Finnmark, du Troms ou du Nordland. Il ne prétend poser aucun principe d'application générale. En lui-même, il est sans pertinence pour la présente affaire. En revanche, il trace effectivement une longue ligne de base entre deux îles éloignées.

Il s'agit de savoir si la publication d'un décret de portée limitée, applicable seulement à la côte particulière du Sunnmøre en 1869, suivi d'un décret analogue, continuant cette ligne et utilisant de longues lignes droites de base pour la côte particulière du Romsdal en 1889, suffisait pour faire connaître au monde l'existence du système norvégien.

Le fait que la Grande-Bretagne reconnaît que les eaux visées par les décrets de Sunnmøre et de Romsdal sont des eaux norvégiennes historiques justifierait la conclusion que ces décrets étaient suffisamment connus, mais ils ne contenaient pas de revendications s'étendant au delà de ces deux localités.

En revanche, ni la note norvégienne à la France ni l'exposé des motifs n'ont été portés à l'attention des autres gouvernements, et certainement pas à l'attention du Gouvernement britannique.

Le conseil du Gouvernement norvégien a passé en revue les raisons de présumer que le Gouvernement britannique avait eu connaissance du système norvégien. Il a établi que les décrets de 1869 et de 1889 avaient été publiés dans une gazette dénommée « Bulletin des Ministères » et dans des livres tels que l'ouvrage de Fulton et les Rapports de l'Institut de droit international. Il a fourni de bons arguments pour plaider que les décrets étaient bien connus dans le monde, mais il n'a pas indiqué de cas où soit l'exposé des motifs, soit la note n° 4 adressée à la France, auraient été communiqués au Gouvernement britannique ni à aucun autre gouvernement étranger.

Dans ces conditions, je ne suis pas en mesure de conclure que le Gouvernement britannique, ou tout autre gouvernement étranger à l'exception de la France, ait eu des raisons de croire qu'un système norvégien fût entré en vigueur en 1869-1889, ou que ces décrets aient visé autre chose qu'une réglementation locale et *ad hoc*.

Je n'ai pas l'intention de passer en revue tous les actes officiels et les déclarations publiques du Gouvernement norvégien, ni d'examiner le texte des lois et décrets portant limitation des eaux norvégiennes en matière de pêcheries, de prises, ou à d'autres fins.

to say that they cover a long period of time, and that they indicate :

- 1st—that there was no Norwegian System under which exclusive rights were asserted over the fisheries in the Disputed Areas ;
- 2nd—that the public acts of the Norwegian Government were, during this period, consistent with claims to a belt of territorial waters, four miles in breadth, measured from the coast ;
- 3rd—that there was nothing in these public acts and documents which would lead the British, or any other foreign government, to believe that Norway was claiming the Disputed Areas ; or a right, as regards the whole country, to measure territorial waters from long base-lines departing from the line and direction of the coast.

These circumstances greatly increase the difficulty which confronts me, when I am asked to find that there has been constructive notice to the British Government of the existence of the Norwegian System, or of such claims by the Norwegian Government. At most, the British Government could be assumed to have had knowledge that there was a possibility that Norway might, at some future time, try out a course in other parts of the coast, similar to that which had been followed in the Sunnmøre and Romsdal Decrees.

It is impossible to overlook the fact that the evidence clearly indicates that the Government of the United Kingdom had no actual knowledge of the Norwegian System, or of the nature and extent of the rights claimed by Norway. Reference has already been made to an attempt by Sir Charles Wingfield to obtain information, and to the refusal by Mr. Esmarch to give any real indication of the nature and extent of the Norwegian claims. There are other instances of enquiries, and the Norwegian Agent gave an exhaustive list of the answers given (Statements in Court, pp. 175-176). An examination of these answers shows that no information was given to the Government of the United Kingdom, at any time before the commencement of the dispute, that could be regarded as actual or constructive notice that Norway was asserting the right to establish a belt of territorial waters measured from long base-lines departing from the line of the coast.

There is one of the "answers", to which the Norwegian Agent referred, which requires special consideration, namely, the 1912 Report. This was a report of a Norwegian commission intended for the information and guidance of the Norwegian executive and legislative authorities. It contained extensive quotations from the

En ce qui me concerne, il me suffira de dire qu'ils s'étendent sur une période très longue et font ressortir :

- 1) qu'il n'existait pas de système norvégien en vertu duquel des droits exclusifs auraient été affirmés sur les pêcheries dans les régions litigieuses ;
- 2) que les actes publics du Gouvernement norvégien à cette époque étaient conformes à la revendication d'une ceinture d'eaux territoriales de quatre milles mesurée depuis la côte ;
- 3) que rien dans ces actes et documents publics n'était de nature à amener le Gouvernement britannique, ou tout autre gouvernement étranger, à croire que la Norvège revendiquait les régions litigieuses ou le droit, à propos du pays tout entier, de mesurer ses eaux territoriales à partir de longues lignes de base s'écartant de la ligne et de la direction de la côte.

Ces circonstances aggravent considérablement les difficultés quand je suis invité à constater qu'il y a eu notification implicite, à l'adresse du Gouvernement britannique, de l'existence d'un système norvégien, ou de revendications en ce sens de la part du Gouvernement norvégien. Tout au plus pourrait-on supposer que le Gouvernement britannique avait eu connaissance de la possibilité que la Norvège, à quelque date ultérieure, essaierait, dans d'autres secteurs de la côte, une méthode pareille à celle qu'elle avait adoptée dans les décrets relatifs au Sunnmøre et au Romsdal.

Il est impossible d'écarter le fait que, d'après les preuves, il ressort à l'évidence que le Gouvernement du Royaume-Uni n'avait pas réellement connaissance du système norvégien, non plus que de la nature et de l'étendue des droits revendiqués par la Norvège. Nous avons déjà fait allusion à la démarche tentée par sir Charles Wingfield en vue d'obtenir des renseignements et au refus, de la part de M. Esmarch, de donner des indications réelles quant à la nature et à l'étendue des revendications norvégiennes. Il y a d'autres exemples de demandes de renseignements, et l'agent norvégien a fourni une liste très complète des réponses qui y ont été données (plaidoirie, pp. 175-176). Ces réponses révèlent qu'avant le début du différend le Gouvernement du Royaume-Uni n'avait, à aucun moment, reçu de renseignements susceptibles d'être considérés comme une notification, réelle ou implicite, que la Norvège entendait affirmer le droit d'établir une ceinture d'eaux territoriales mesurée depuis de longues lignes de base s'écartant de la ligne de la côte.

L'une des « réponses » auxquelles se réfère l'agent norvégien mérite un examen particulier. Il s'agit du rapport de 1912, qui émanait d'une commission norvégienne et avait pour objet d'informer et de guider les autorités exécutives et législatives de la Norvège. Ce rapport contenait d'amples citations des exposés des

Statements of Reasons for the 1869 and 1889 Decrees ; it showed that the commissioners favoured the method of measuring territorial waters from long straight base-lines ; and it put forward concrete proposals, similar to those adopted in the 1935 Decree, in the Annex No. 1 (supplemented by a later report by another committee in 1913—Counter-Memorial, Annexes 36 and 37). The Norwegian Government withheld these documents so that it was impossible for the British Government to understand the extent of the claims. Enough remained, however, in the body of the 1912 Report to show that Norway might be claiming the right to measure its belt of territorial waters from long straight base-lines.

Accordingly, the question arises : whether this communication of the 1912 Report was notice to the British Government of the existence of the Norwegian System ; and, if so, whether there was acquiescence by that Government, so as to enable the claims constituting that System to ripen into rules of customary international law.

Here, without going into the question whether the Report was an adequate warning of the existence of the System, I shall consider whether the failure of the British Government to make specific protests on receipt of the 1912 Report and of the Norwegian Note of November 29th, 1913, can be regarded as acceptance of the Norwegian claims.

The circumstances attending this communication are plain enough. Controversy regarding the extent of Norwegian waters had arisen as a result of the seizure of the British trawler *Lord Roberts* in the Varangerfjord in March 1911 (Counter-Memorial, Annex 38). The difference between the two Governments, as understood at the time, was stated in the British Minister's Note of August 22nd, 1913, as follows :

“The points of view of the two Governments may be briefly defined as being that, while His Majesty's Government contend that, in the absence of any specific agreement to the contrary, jurisdiction cannot be exercised in waters beyond a distance of three marine miles from low-water mark, Norway claims as within her territorial jurisdiction all waters up to a distance of four marine miles, together with the whole area comprised in certain fjords.”

The Minister proposed a *modus vivendi*, and, in his proposal, made it clear that “.... His Majesty's Government must insist on leaving the question of principle intact, and cannot admit that, failing a special understanding, the Norwegian Government are entitled to settle the disputed point arbitrarily in their own favour.”

motifs à l'appui des décrets de 1869 et de 1889. Il montrait que les commissaires étaient favorables à la méthode consistant à mesurer les eaux territoriales à partir de longues lignes droites de base. Il énonçait des propositions concrètes semblables à celles qui furent adoptées par le décret de 1935, dans l'annexe n° 1 (complétée par un rapport ultérieur d'une autre commission, en 1913 — voir annexes 36 et 37 du contre-mémoire). Le Gouvernement norvégien avait retenu ces documents, de sorte que le Gouvernement britannique était dans l'impossibilité de comprendre l'étendue des revendications. Il en restait cependant assez, dans le corps du rapport de 1912, pour montrer que la Norvège revendiquait peut-être le droit de mesurer sa ceinture d'eaux territoriales à partir de longues lignes droites de base.

La question se pose donc de savoir si la communication du rapport de 1912 emportait notification, au Gouvernement britannique, de l'existence du système norvégien et, dans l'affirmative, si le Gouvernement britannique a donné son assentiment, ce qui permettrait aux revendications constituant ce système de se transformer en règles de droit international coutumier.

Sur ce point, et en laissant de côté la question de savoir si le rapport constituait un avertissement suffisant de l'existence du système, j'examinerai si le fait que le Gouvernement britannique n'a pas formulé de protestations précises en recevant le rapport de 1912 et la note norvégienne du 29 novembre 1913, peut être considéré comme entraînant acceptation des revendications norvégiennes.

Les circonstances entourant cette communication sont fort simples. Une controverse, relative à l'étendue des eaux territoriales, avait surgi à la suite de la saisie, en mars 1911, du chalutier britannique le *Lord Roberts* dans le Varangerfjord (contre-mémoire, annexe n° 38). La controverse entre les deux gouvernements, telle qu'elle fut comprise à l'époque, fut énoncée de la manière suivante dans la note du ministre britannique à la date du 22 août 1913 :

« Les points de vue des deux gouvernements peuvent être définis brièvement comme les suivants : le Gouvernement de Sa Majesté soutient que, en l'absence d'un accord spécifiant le contraire, la souveraineté ne saurait être exercée par un État dans des eaux s'étendant au delà d'une distance de trois milles marins à partir de la laisse de basse mer ; la Norvège revendique, au contraire, comme tombant sous sa souveraineté territoriale, toutes eaux jusqu'à une distance de quatre milles marins ainsi que toute l'étendue de certains fjords. »

Le ministre proposa un *modus vivendi*, en précisant ce qui suit : « Le Gouvernement de Sa Majesté doit insister pour que la question de principe reste intacte, et ne saurait admettre que le Gouvernement norvégien, en l'absence d'un accord spécial, soit en droit de régler arbitrairement en sa faveur le point en litige. »

In the Norwegian Foreign Ministry's Note of November 29th, 1913, dealing with the proposal, reference was made to the 1912 Report :

"The reasons advanced by Norway in support of her delimitation of her territorial waters, are set forth in the report of a Commission appointed in 1911. A few copies of a French translation of this report were forwarded to you unofficially at the time by my predecessor Mr. Irgens. In it those principles of international law were set forth, which, in the opinion of the Norwegian Government, were favourable to its point of view, together with the particular circumstances obtaining in the matter of Norwegian territorial waters, including the recognition accorded thereto, either explicitly or implicitly by foreign Powers."

The Ministry went on to suggest modifications of the proposal. Nothing came of these negotiations, presumably because of the intervention of war.

The 1912 Report was transmitted and adopted by the Norwegian Foreign Ministry as a statement of the principles of international law supporting the Norwegian position. This was done, however, in the course of negotiations for the establishment of a *modus vivendi*. By its very nature, a *modus vivendi* implies the reservation and preservation of the legal positions of both Parties to the controversy. If nothing had been said, it would have been necessary to imply an intention of both Parties to admit nothing and to maintain their legal positions intact. In this case, however, the negotiations proceeded on the basis of an express stipulation to leave "the question of principle intact".

In these circumstances, I think that the British Government was justified in regarding all aspects of the negotiations, including the 1912 Report and the Note of November 29th, 1913, as covered by the basic reservation. The omission to make a specific reservation or objection at this stage cannot possibly be treated as proof of acquiescence in or acceptance of the Norwegian System.

There is the further point, that from the time of the seizure of the *Lord Roberts*, in 1911, until the present the Parties have been in controversy about the extent of Norwegian waters and about the rights of British ships in areas which were regarded by the British Government as part of the High Seas. Parts of the controversy have been settled by the British concessions with regard to the four-mile limit, the fjords and sunds, and the recognition of the outer fringe of the "skjærgaard" as the coast line. Apart from these concessions, the British Government has never admitted the right to measure territorial waters from long base-lines departing from the line of the coast or the "skjærgaard", and it has maintained throughout the contention that the waters must be

Une note, datée du 29 novembre 1913, émanant du ministère norvégien des Affaires étrangères, au sujet de cette proposition, contient la référence suivante au rapport de 1912 :

« Les raisons invoquées par la Norvège à l'appui de la délimitation de ses eaux territoriales sont exposées dans le rapport d'une commission nommée en 1911, rapport dont mon prédécesseur, M. Irgens, vous a en son temps transmis, sous main, quelques exemplaires en traduction française. Dans ce rapport il est rendu compte des principes du droit international qui, à l'avis du Gouvernement norvégien, parlent en faveur de son point de vue, ainsi que des circonstances particulières qui se font valoir pour ce qui concerne le territoire maritime norvégien, y compris aussi la reconnaissance octroyée, soit expressément, soit tacitement, par les Puissances étrangères. »

Le ministère poursuivait en suggérant d'apporter certaines modifications à ladite proposition. Les négociations n'aboutirent pas, probablement à cause de la guerre.

Le rapport de 1912 fut transmis, et adopté par le ministère norvégien des Affaires étrangères comme une déclaration des principes du droit international à l'appui de la thèse norvégienne. Mais il en fut fait ainsi au cours des négociations tendant à établir un *modus vivendi*. De par sa nature même, un *modus vivendi* implique que les deux parties à la controverse réservent et maintiennent leurs positions juridiques respectives. Même si rien n'avait été dit, il eût été nécessaire de présumer l'intention des deux parties de ne rien reconnaître et de maintenir intactes leurs positions juridiques. Toutefois, en l'espèce, les négociations eurent lieu sur la base d'une stipulation expresse prévoyant de laisser « intacte la question de principe ».

Dans ces conditions, j'estime que le Gouvernement britannique était fondé à admettre que tous les aspects des négociations, y compris le rapport de 1912 et la note du 29 novembre 1913, étaient visés par la réserve fondamentale. On ne saurait vraiment considérer comme la preuve d'un assentiment au système norvégien ou d'une acceptation de ce système, l'omission de formuler une réserve ou une objection précise à ce moment-là.

Il y a plus : depuis l'époque de la saisie du *Lord Roberts*, en 1911, jusqu'à ce jour, les Parties ont été engagées dans une controverse au sujet de l'étendue des eaux norvégiennes et des droits des navires britanniques dans des régions que le Gouvernement britannique considérait comme faisant partie de la haute mer. Certains points de la controverse ont été réglés à la suite des concessions britanniques relatives à la limite des quatre milles, aux fjords et aux sunds, et à la reconnaissance, comme ligne de côte, de la frange extérieure du « skjærgaard ». Indépendamment de ces concessions, le Gouvernement britannique n'a jamais reconnu le droit de mesurer des eaux territoriales à partir de longues lignes de base s'écartant de la ligne de côte ou du « skjærgaard » ; il a constamment main-

measured from the low-water mark. The transmission of the 1912 Report was made after the commencement of the dispute.

The position of the Parties regarding knowledge of the Norwegian claims or notice of the existence of the Norwegian System may be summed up. Shortly after the commencement of the dispute, in the correspondence exchanged in 1913 and referred to above, the British Government received some indication that Norway might be making extensive claims as regards the demarcation of territorial waters, but no definite information as to the extent of the claim ; and, as I have already indicated, the information was received in such circumstances that the failure to make immediate protest could not have been regarded as acquiescence even if the extent of the claim had been indicated. In 1923-1924 at the time of the *Kanuck* incident, both the British Government and the Norwegian Foreign Ministry were in the dark as to the nature and extent of the claims which are now regarded as being involved in the Norwegian System. The British Government was informed by the late Sir Francis Lindley that the Norwegian Government was relying on the application of the 10-mile rule for the Persfjord. The Norwegian Foreign Ministry thought that it was relying on the Harbakken-Kavringen closing line for the fjord, 9.4 marine miles in length. The communication by the Norwegian Foreign Ministry to the Secretary-General of the League of Nations, March 3rd, 1927, disclosed to the world the fact that Norway was asserting the right to mark out the belt of territorial waters from long straight base-lines, although even at that late date it was not yet clear that Norway was asserting the right to use base-lines that departed from the line and direction of the coast or of the outer fringe of the "skjærgaard". In the correspondence arising out of the *Lord Weir* seizure, there was a marked change on both sides. Sir Charles Wingfield's Note clearly indicated that the British Government had by that time learned that Norway was asserting the right to use long straight base-lines, and that it suspected that the Norwegian claim might be even more extensive than that which was involved in the closing line for the Syltefjord then relied on by the Norwegian authorities. The British Government was requesting definite information as to the nature and extent of the Norwegian claim. Mr. Esmarch's Note shows clearly that the Norwegian Foreign Ministry was then aware that much more extensive claims were in the offing, but that it was still impossible to give any real information as to the nature and extent of the claims. The British Memorandum to the Norwegian Government, July 27th, 1933, set forth in the Counter-Memorandum, Annex II, shows that even then the Government was still waiting for an authoritative statement as to the Norwegian claim. It is clear, therefore, that the British Government, notwithstanding repeated requests, was unable to obtain any definite information as to the

tenu la thèse selon laquelle il fallait mesurer les eaux à partir de la laisse de basse mer. La transmission du rapport de 1912 a eu lieu après le début du différend.

Il convient de résumer la position des Parties en ce qui concerne la connaissance des revendications norvégiennes ou la notification de l'existence du système norvégien. Peu après le début du différend, dans la correspondance échangée en 1913 et mentionnée ci-dessus, le Gouvernement britannique reçut quelque indication que la Norvège émettrait peut-être des revendications étendues en matière de délimitation des eaux territoriales, mais sans aucun renseignement précis sur l'étendue de ces revendications. Ainsi que je l'ai déjà signalé, ces renseignements furent donnés dans des circonstances telles qu'il eût été impossible de considérer comme un acquiescement l'absence de protestation immédiate, même si l'étendue de la revendication avait été indiquée. En 1923-1924, à l'époque de l'incident du *Kanuck*, tant le Gouvernement britannique que le ministère norvégien des Affaires étrangères étaient dans l'ignorance quant à la nature et à l'étendue des revendications qui sont aujourd'hui considérées comme faisant partie du système norvégien. Feu sir Francis Lindley informa le Gouvernement britannique que le Gouvernement norvégien se fondait sur une application de la règle des dix milles pour le Persfjord. Le ministère norvégien des Affaires étrangères pensait se fonder, pour le fjord, sur la ligne de fermeture du Harbakken-Kavringen, soit 9,4 milles marins de longueur. La communication adressée le 3 mars 1927 par le ministère norvégien des Affaires étrangères au Secrétaire général de la Société des Nations, révéla au monde le fait que la Norvège affirmait le droit de délimiter sa ceinture d'eaux territoriales à partir de longues lignes droites de base, bien que, même à cette date récente, il n'apparût pas encore clairement que la Norvège affirmait le droit de faire usage de lignes de base qui s'écartaient de la ligne et de la direction de la côte ou de la frange extérieure du « skjærgaard ». Dans la correspondance échangée à la suite de la saisie du *Lord Weir* apparaît, de part et d'autre, une modification sensible. La note de sir Charles Wingfield indiquait clairement que le Gouvernement britannique était alors au courant du fait que la Norvège affirmait le droit d'employer de longues lignes droites de base et qu'il suspectait que la prétention norvégienne pouvait même être plus étendue que celle que faisait ressortir la ligne de fermeture du Syltefjord, dont se prévalaient alors les autorités norvégiennes. Le Gouvernement britannique demanda des renseignements précis quant à la nature et à l'étendue de la prétention norvégienne. La note de M. Esmarch montre nettement que le ministère norvégien des Affaires étrangères était alors au courant du fait que des revendications beaucoup plus étendues pointaient à l'horizon mais qu'il était encore impossible de donner des renseignements réels sur la nature et l'étendue des

true nature and character of the Norwegian System prior to the judgment in the *St. Just* case, and the publication of the Royal Norwegian Decree of 1935.

In these circumstances, I cannot avoid reaching the conclusion that it has not been proved that the Norwegian System was made known to the world in time, and in such a manner that other nations, including the United Kingdom, knew about it or must be assumed to have had constructive knowledge.

There is perhaps one qualification regarding the foregoing conclusion. It appears from the record of seizures and warnings to trawlers that Norway, in 1923, began to assert and enforce exclusive rights in the waters in dispute. There is an isolated instance of warning to a British trawler *Caulonia* in 1913, at a point outside the Green Line ; but no other instance of either seizure or warning at a point outside of that line before 1923. Between the years 1923-1949, there were twenty-four seizures and twenty-three warnings of trawlers at points within the Disputed Areas.

There can therefore be no doubt that Norway, from 1923 on, was vigorously asserting and enforcing extensive exclusive rights. On the other hand, this was too late to support a claim to the existence of the Norwegian System as a doctrine of customary international law binding on the United Kingdom. The first of the seizures, the *Kanuck* in 1923, was the subject of diplomatic negotiation. While it would be entirely proper to attribute to the Government of the United Kingdom knowledge that Norway, during the period from 1923 to 1933, was asserting very wide claims as regards the extent of territorial waters, this all took place after the present dispute had come into being. It was too late to give effect to a special or regional doctrine of international law binding on the Government of the United Kingdom.

I do not intend to comment on the different sectors of the coast, or to indicate, in detail, the parts of the Disputed Areas which are open to objection as not having been delimited in conformity with the principles of international law. In East Finnmark I consider that the Disputed Areas between base-points 5 and 12 are open to serious objection, and there I consider that the Green Line fairly indicates the extent to which the Blue Line is not in conformity with international law. Between base-points 12 and 35, while there are places where the Blue Line departs from the line and direction of the outer fringe of the "skjærgaard", the Green Line

revendications. Il ressort du mémorandum britannique, adressé au Gouvernement norvégien le 27 juillet 1933 (contre-mémoire, annexe n° 11), que même à ce moment-là le Gouvernement britannique attendait encore une déclaration officielle relative à la prétention norvégienne. Il est donc clair que le Gouvernement britannique, malgré des démarches répétées, n'a pas été en mesure d'obtenir des renseignements précis sur la nature et le caractère véritables du système norvégien, jusqu'à l'arrêt rendu dans l'affaire du *St. Just* et à la publication du décret royal norvégien de 1935.

Dans ces conditions, je ne puis échapper à la conclusion qu'il n'a pas été démontré que le système norvégien aurait été, à temps, porté à la connaissance du monde, et de manière telle que d'autres nations, y compris le Royaume-Uni, le connussent ou dussent être présumées en avoir eu implicitement connaissance.

Il est peut-être bon d'apporter une réserve à la conclusion qui précède. La liste des saisies et admonestations adressées aux chalutiers montre qu'en 1923 la Norvège a commencé à affirmer des droits exclusifs sur les eaux contestées et à prendre des mesures d'exécution. Il existe un exemple isolé d'admonestation à un chalutier britannique, le *Caulonia*, en 1913, en un point situé au delà de la ligne pointillée verte. Mais il n'y a pas d'autres exemples antérieurement à 1923 de saisies ou d'admonestations en un point situé au dehors de cette ligne. Entre les années 1923-1949, on compte vingt-quatre saisies et vingt-trois admonestations concernant des chalutiers, en des points situés dans les régions litigieuses.

Par conséquent, il n'y a pas de doute qu'à partir de 1923 la Norvège affirmait avec énergie ses droits exclusifs et prenait des mesures d'exécution. En revanche, il était trop tard pour invoquer alors l'existence d'un système norvégien comme doctrine du droit international coutumier opposable au Royaume-Uni. La première saisie, celle du *Kanuck*, en 1923, a fait l'objet de négociations diplomatiques. S'il est parfaitement naturel de considérer que le Gouvernement britannique a connu les très amples prétentions de la Norvège concernant l'étendue des eaux territoriales au cours de la période de 1923 à 1933, tout cela s'est produit après la naissance du présent litige. Il était trop tard pour que pût recevoir effet une doctrine de droit international particulier ou régional, opposable au Gouvernement du Royaume-Uni.

Je n'ai pas l'intention de commenter les différents secteurs de la côte, ni d'indiquer en détail les parties des régions litigieuses qui prêtent à critique pour n'avoir pas été délimitées conformément aux principes du droit international. Je considère que, dans le Finnmark oriental, la région litigieuse située entre les points de base 5 et 12 soulève de graves objections, et je considère qu'ici la ligne verte indique assez exactement la mesure dans laquelle la ligne bleue n'est pas conforme au droit international. Entre les points de base 12 et 35, encore qu'il y ait des points où la ligne bleue s'écarte de la ligne et de la direction de la limite extérieure

is unsatisfactory for two reasons : (1) because it needs to be rectified in accordance with the British alternative submission ; and (2) because further rectification would be necessary to take into account penetrations in the fringe of the "skjærgaard" which in reality have the characteristics of bays enclosed by groups of islands.

Between base-points 35 and 48, while the matter is not free from doubt, I am not inclined to question the Blue Line.

Accordingly, in view of all of the foregoing considerations, I am led to the conclusion that the delimitation of the fisheries zone fixed by the Norwegian Royal Decree of July 12th, 1935, is not in conformity with the rules and principles of international law.

(Signed) J. E. READ.

du « skjærgaard », la ligne verte est critiquable pour deux raisons : 1) parce qu'elle doit être rectifiée conformément à la conclusion alternative britannique ; et 2) parce qu'il serait nécessaire de la rectifier encore pour tenir compte de pénétrations dans la frange du « skjærgaard » qui ont, en réalité, le caractère de baies enfermées par des groupes d'îles.

Entre les points de base 35 et 48, quicqu'il puisse y avoir des doutes, je ne suis pas enclin à critiquer la ligne bleue.

C'est pourquoi, vu toutes les considérations qui précèdent, je dois conclure que la délimitation de la zone de pêche, telle qu'elle a été fixée par le décret royal norvégien du 12 juillet 1935, n'est pas conforme aux règles et principes du droit international.

(Signé) J. E. READ.